

LE
RÉGIME FISCAL
DE L'ALCOOL EN SUISSE

THÈSE

présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour l'obtention du grade
de docteur ès sciences commerciales et économiques

PAR

CÉSAR PERRET

licencié ès sciences commerciales et économiques

LE RÉGIME FISCAL
DE L'ALCOOL EN SUISSE

Abréviations

<i>RO</i>	=	Recueil officiel des lois.
<i>FF</i>	=	Feuille fédérale.
<i>ATF</i>	=	Arrêt du Tribunal fédéral.
<i>TF</i>	=	Tribunal fédéral.
<i>CF</i>	=	Conseil fédéral.
<i>AF</i>	=	Assemblée fédérale.
<i>L. Pr. P.</i>	=	Loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934.
<i>CFF</i>	=	Chemins de fer fédéraux.
<i>CO</i>	=	Code des obligations.
<i>LP</i>	=	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889.



AVANT-PROPOS

Les résultats financiers déficitaires du nouveau régime de l'alcool préoccupent l'opinion publique. Un mouvement est ainsi né en faveur d'une réorganisation administrative et d'une revision de la législation relative à l'alcool. En voyant que les nombreux commentaires, provoqués par cette situation, n'étaient pas toujours inspirés d'une juste vision des choses, il nous est apparu intéressant de nous livrer à une étude documentaire approfondie sur la législation fédérale sur l'alcool depuis ses origines et d'en montrer l'évolution jusqu'à nos jours. Par le présent travail, nous apportons notre modeste contribution à l'étude de cette législation spéciale et nous croyons combler une lacune ; en effet, nous n'avons pas connaissance qu'une étude semblable ait été publiée en français.

Nous avons présenté la question de l'alcool en Suisse de telle façon que les incidences dont on se plaît à décrire plus ou moins exactement, fussent rattachées à leurs causes véritables et puissent être appréciées d'une manière toute objective. Comme nous nous sommes gardés de nous étendre à des considérations qui ne seraient pas de mise dans une étude strictement documentaire, nous reconnaissons que notre exposé est un peu aride pour les personnes non versées dans la question de l'alcool.

La législation fédérale sur l'alcool ne présentant pas un caractère exclusivement fiscal, mais aussi économique et social, nous avons été obligés de tenir compte, au cours de notre travail, de ces trois points de vue. De ce fait, le titre exact de notre ouvrage aurait été : «Le régime de l'alcool en Suisse considéré surtout au point de vue fiscal». Or, nous avons adopté le titre actuel pour des raisons d'opportunité et aussi parce que nous voulons mettre en évidence le but fiscal de la législation, lequel a été mis à l'arrière plan et considéré comme tout à fait secondaire.

Dans la première partie de notre travail, nous avons étudié les législations cantonales pour montrer quelle était la situation avant la première loi fédérale sur les spiritueux de 1886. Nous y avons trouvé des renseignements qui nous paraissent très utiles d'être cités (limitation de la franchise, par exemple). L'introduction du monopole, son application, l'évolution de la législation d'une part et de la situation générale, d'autre part, sont traitées dans cette première partie.

La deuxième partie est entièrement consacrée à l'étude de la législation actuelle (art. constitutionnel 32 *bis* et loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932). Les principales activités découlant de l'exploitation du monopole durant les 3 premiers exercices sont examinées sous leurs différents aspects. Nous nous sommes étendus principalement sur les modalités de l'imposition, qu'il s'agisse de l'imposition directe de l'eau-de-vie ou de la vente par la régie.

Nous avons fait une place à part à la question de la revision étant donné son caractère particulier. Cette question fait ainsi l'objet de notre troisième partie. Bien qu'il ne soit de plus gros problème que celui d'un assainissement de la situation financière, la revision de la législation actuelle est encore bien incertaine par suite de l'opposition des milieux intéressés.

En raison des questions multiples et complexes en présence, le problème de l'alcool est l'un de ceux qu'il est difficile de résoudre. Les mesures législatives n'entraînent pas seulement des répercussions sur le budget de la Confédération et des cantons, mais leurs effets se font sentir dans tous les domaines de la vie économique et sociale du pays.

* * *

Il est nécessaire, au moment où nous abordons une étude sur le régime de l'alcool, de rappeler ce qu'il faut entendre par le terme d'alcool et d'en citer les diverses sources¹⁾. Chimiquement, les alcools sont des corps neutres formés de carbone, d'hydrogène et d'oxygène. Les alcools s'unissent directement aux acides et les neutralisent en formant des éthers avec élimination d'eau. Les alcools sont très nombreux et sont classés en alcools primaires, secondaires et tertiaires; ces séries sont elles-mêmes divisées en plusieurs groupes ou familles. Dans le langage courant, le mot alcool désigne l'alcool éthylique C_2H_5OH qui est le composé le plus important de la chimie organique.

¹⁾ L. Jacquet : L'alcool.
Ch. Mariller : Manuel du distillateur.

La production de l'alcool s'effectue par l'action des levures sur les sucres fermentescibles. Ces derniers se trouvent dans des fruits (pommes, poires, cerises, prunes, raisins, etc.), des racines (betteraves, gentiane, etc.), des tiges (cannes à sucre), des sèves (bouleau, érable, palmier). L'amidon des autres végétaux peut aussi être transformé en sucre fermentescible par l'emploi du malt ou des acides. On peut ainsi extraire de l'alcool des graines de céréales (blé, maïs, riz) ou de légumineuses (haricots, lentilles), des pommes de terre, des châtaignes et des glands. On obtient de l'alcool en partant aussi d'autres produits: levures pressées, etc. On peut préparer industriellement de l'alcool à partir du carbure de calcium (alcool synthétique) ou du bois (transformation de la cellulose en glucose, puis par fermentation de ce sucre).

Les modes de production de l'alcool sont donc extrêmement variés et nombreux. En général, l'alcool éthylique n'est pas produit à l'état pur, il est associé aux autres alcools de la série grasse (alcools propylique, butylique, amylique), à des aldéhydes, à des éthers, etc. Pour éliminer ces produits et obtenir l'alcool éthylique à l'état pur, il y a lieu de procéder à une rectification. Cette opération est basée sur la différence des points d'ébullition de ces divers corps dont les uns sont plus volatils (produits de tête) et les autres moins volatils (produits de queue) que l'alcool éthylique. L'alcool obtenu par rectification est un alcool titrant au plus 97 % du volume.

Pour obtenir de l'alcool absolu, c'est-à-dire à 100 %, on est obligé de recourir à la déshydratation (procédé azéotropique, procédé au moyen de substances plus avides d'eau, procédé dit de l'atmolyse, etc.).



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIÈRE PARTIE

L'ancien régime

CHAPITRE PREMIER

La situation avant la première loi fédérale

Un exposé de la situation avant 1886 paraît indispensable pour démontrer l'évolution de la législation sur l'alcool. Nous rassemblerons donc les renseignements les plus importants en faisant tous nos efforts pour rendre cette étude historique aussi claire que possible.

A. Les distilleries

Lorsqu'on a commencé en Suisse à rechercher les moyens pratiques pour arrêter les progrès de l'alcoolisme et pour se procurer, grâce à une meilleure répartition de l'impôt sur l'alcool, des ressources fiscales plus importantes, on se préoccupa de connaître, d'une façon aussi exacte que possible, quel était dans le pays l'état de l'industrie qui produisait cette boisson.

En 1883, le Conseil fédéral avait demandé aux gouvernements cantonaux de lui fournir des statistiques sur le nombre et la production des distilleries fabriquant annuellement plus de 150 litres de boissons distillées. Mais les réponses furent d'autant moins exactes et concluantes que ces sortes de statistiques n'existaient nulle part d'une façon complète, attendu que la distillation n'était soumise à la surveillance de l'Etat que dans peu de cantons et que dans ceux-ci cette surveillance était même très limitée. Aussi l'on renonça à récapituler les réponses.

A cette époque, l'industrie de la distillerie se divisait en deux groupes principaux :

dans le premier, on utilisait comme matières distillables le vin, le cidre, les fruits ou leurs déchets, les racines et les baies ;

dans le second, les pommes de terre et les céréales (matières amylacées ou féculentes). Comme nous le verrons par la suite, la loi du monopole ne règlera que la distillation des matières du second groupe tandis qu'elle laissera la plus entière liberté pour la transformation en alcool des produits du premier groupe. Nous verrons plus tard ce qui peut résulter d'une semblable liberté, laissée à toute une branche d'industrie, tandis que l'autre est soumise à une sévère réglementation.

En 1885, le Conseil fédéral refit une enquête, mais simplifia cette fois-ci son questionnaire en ne demandant aux cantons que la liste et la production des distilleries de matières féculentes produisant annuellement plus de 2 hl. d'eau-de-vie. Les résultats de cette enquête ont été rassemblés en un tableau, lequel a été publié dans le message du Conseil fédéral du 8 octobre 1886. *)

En considérant comme petites distilleries celles produisant moins de 100 hl, comme distilleries moyennes celles produisant de 100 à 1.000 hl et comme grandes distilleries celles produisant plus de 1.000 hl par an, nous obtenons les chiffres suivants :

Distilleries fabriquant annuellement	Nombre	%	Production	%
moins de 100 hl	937	95	15.817	32
de 100 à 1.000 hl	42	4	7.943	15
plus de 1.000 hl	6	1	26.537	53
Total . . .	985	100	50.297	100

soit en tout 985 distilleries dont la production était connue. Il y en avait encore 37 autres où elle n'était pas indiquée. Les cantons d'Uri, Unterwald, Glaris, Valais, Schwyz, Schaffhouse, Appenzell et Genève n'étaient pas compris dans ce tableau, probablement parce qu'il n'y avait pas chez eux de distilleries remplissant les conditions exigées par l'enquête fédérale et peut-être aussi parce que la difficulté d'obtenir des renseignements avait dû rendre toute statistique impossible.

D'après les demandes d'indemnités des distilleries durant les premières années d'application de la loi fédérale, M. Milliet, directeur de la régie des alcools, estimait à 1.450 le nombre des distilleries existant avant le monopole. Toutefois, il faut remarquer que dans ce chiffre ne sont pas comprises les distilleries de vin et de fruits ni celles dont la production était inférieure à 2 hl et qui,

*) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur la fabrication et l'imposition des spiritueux du 8 octobre 1886. FF, 1886, 423.

par conséquent, n'ont pas figuré dans les statistiques demandées par le Conseil fédéral et qui ont été évaluées, pour 1882, à 650.

B. Les principales matières premières utilisées pour la distillation

Dans toutes ces distilleries, on ne mettait généralement en œuvre que des pommes de terre ou des céréales (maïs, blé, seigle, orge).

Les grandes distilleries qui se trouvaient dans les cantons de Berne, Bâle-Ville et Bâle-Campagne mettaient principalement en œuvre des blés étrangers parce que meilleur marché que les blés indigènes; ce n'était que lorsque les prix des pommes de terre indigènes ou étrangères étaient très bas que ces matières étaient distillées. Les autres distilleries des cantons de Berne, Lucerne, Fribourg et Soleure, d'importance moyenne, mettaient en œuvre surtout des produits indigènes et spécialement des pommes de terre, tandis que celles des cantons de Bâle et d'Argovie utilisaient presque exclusivement des céréales. Les résidus des brasseries entraient également pour une bonne part dans la distillation.

C. Production

Tous les chiffres que l'on peut fournir sur la production de l'alcool en Suisse avant le monopole ne sont pas rigoureusement exacts. Le Conseil fédéral lui-même fut obligé de s'en tenir à des calculs approximatifs lorsqu'il voulut établir une statistique avant 1886.

Dans son message du 20 novembre 1884 *), le Conseil fédéral évalue la production des boissons distillées durant l'année 1882 à 7.000.000 de litres à 50 degrés. Cette évaluation est basée sur les indications fournies par les gouvernements cantonaux. Le Conseil fédéral a adopté comme production probable pour l'année 1885/1886, 7.000.000 de litres d'alcool pur, soit à peu près le double de la production de 1882.

Ce chiffre de 7.000.000 de litres d'alcool absolu doit être encore au-dessous de la réalité puisque le nombre de 983 distilleries qui avait servi de base à ces calculs a été reconnu bien plus considérable lorsque le monopole fut appliqué. Ensuite il faut remarquer qu'il

*) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les pétitions et les postulats relatifs à la question de l'alcoolisme du 20 novembre 1884. FF, 1884, IV, 363.

n'a pas été tenu compte des distilleries utilisant les fruits, les baies, le vin, etc.

La production n'était pas répartie d'une façon égale dans toute la Suisse ; il y avait des cantons qui produisaient beaucoup plus d'eaux-de-vie que d'autres, en particulier ceux de la Suisse centrale et septentrionale où la culture des pommes de terre avait atteint un certain développement. Parmi les cantons producteurs, celui de Berne venait en tête, suivi de ceux de Lucerne, Soleure, Fribourg et Bâle. La production indigène était favorisée par un droit de douane de 20 francs frappant tout alcool étranger qui entrait en Suisse et par les « Ohmgeld » perçus dans certains cantons. Etant donné ces droits protecteurs, il eût été intéressant de suivre le développement de la production indigène. Cependant, aucune statistique n'a été faite. Seul le canton de Berne en a établi une par le fait qu'il percevait un droit de fabrication. Voici quelques chiffres qui donneront une idée du développement de la production dans ce canton :

Année	Litres d'alcool	Droit de fabrication
1877	1.697.644	56.583,55
1879	1.741.288	55.624,40
1881	2.459.420	85.082,45
1883	2.450.894	81.710,55
1885	2.882.576	183.737,30
1886	3.320.290	186.638,30
1887	3.422.878	195.462,70

D. Importation et exportation

La production indigène n'a jamais couvert les besoins du pays en alcool. Avant comme après le monopole, la Suisse demandait à l'Autriche et surtout à l'Allemagne environ les deux tiers de l'alcool dont elle avait besoin.

Dans son message du 20 novembre 1884, le Conseil fédéral donne comme excédent moyen annuel de l'importation sur l'exportation des alcools, eaux-de-vie et autres boissons distillées, les chiffres suivants :

Années	Quintaux
1871 - 1875	92.317
1876 - 1880	115.750
1881 - 1882	129.998

L'accroissement de l'importation pour les années 1881 et 1882 s'explique du fait de la décision des Chambres fédérales du 20 juin 1879 d'élever les droits d'entrée sur les boissons distillées, décision qui est entrée en vigueur le 21 mai 1882. La moyenne annuelle de l'importation pendant les huit années 1876 à 1883 s'est élevée à 126.408 quintaux, celle de l'exportation à 11.028 quintaux. Cette dernière se compose essentiellement d'absinthe, kirsch et gentiane, tandis que l'importation consiste en alcools de 94 à 100 degrés Tralles *).

L'alcool allemand revenait, rendu en Suisse (Bâle), droits d'entrée compris, à environ fr. 59,15 l'hectolitre à 95 degrés. L'alcool indigène revenait lui, pris à Bâle également à environ 59 francs l'hectolitre. L'alcool étranger faisait ainsi concurrence à l'alcool indigène dans les cantons qui ne percevaient pas de droits d'entrée (ohmgeld).

E. Consommation

En évaluant la production indigène à 65.000 hl et en ajoutant à ce chiffre l'importation, soit 97.760 hl d'alcool pur, chiffres de l'année 1885, nous avons le total de l'eau-de-vie employée en une année. Pour avoir la consommation de bouche, il faut déduire :

1. les alcools dénaturés qui ont été affectés à un but industriel ou utilisés comme alcool à brûler ;
2. les eaux-de-vie et les liqueurs qui ont été exportées.

En tenant compte de ces différents facteurs, le Conseil fédéral évalue, d'après son message du 8 octobre 1886, à 150.000 hl par an la consommation totale en Suisse, ce qui représente une moyenne de 10 $\frac{1}{2}$ litres d'eau-de-vie par tête de population. Alors qu'il ne connaissait pas exactement le chiffre de la production indigène, le Conseil fédéral estimait à 9,4 litres la consommation annuelle d'eau-de-vie par tête de population (voir message du 20 novembre 1884).

La consommation de 1885 correspond à peu près à la moyenne des 5 années qui ont précédé la loi sur le monopole. Aussi, donnons-nous ci-dessous le détail en quintaux métriques d'alcool à 95 - 96° de la production et de la consommation de l'année 1885 évaluées d'après un rapport officiel du 29 mai 1891 :

*) L'alcoolomètre de Tralles est un alcoolomètre centésimal. Le zéro de l'échelle est obtenu par le point d'effleurement dans l'eau à la température de 15°5 centigrades.

Production indigène de fruits :	6.810	
Production indigène de féculs :	55.330	
Importation :	89.360	
	<u>151.500</u>	151.500
Dont à déduire :		
Exportation :	2.480	
Emploi pour l'industrie :	21.340	
	<u>23.820</u>	23.820
Consommation en 1885 :		<u>127.680</u>

ce qui correspond à 150.000 hl d'alcool pur. En 1886, on a consommé en Suisse 169.000 hl d'alcool pur. Il est fort probable que ces chiffres ne correspondent pas à la consommation réelle, car les éléments nécessaires pour établir une statistique faisaient défaut.

La consommation de l'eau-de-vie avait augmenté pour plusieurs raisons :

1. Les «Ohmgeld» perçus à la frontière cantonale avaient favorisé la création d'une série de petites distilleries, spécialement dans les cantons de Berne, Lucerne, Soleure, Fribourg, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Argovie. Puis de nouvelles grandes distilleries furent également créées.

2. Les «Ohmgeld» étant aussi perçus sur les boissons fermentées (vin, cidre, etc.), l'eau-de-vie indigène jouissait d'un régime de faveur.

3. Les mauvaises récoltes de fruits et de raisin avaient fait renchérir les vins et les cidres.

4. Le bon marché de l'eau-de-vie indigène concourait à développer la consommation.

La répartition de la consommation entre les divers cantons peut être faite à l'aide des tableaux de l'Administration fédérale des péages et des administrations cantonales des «Ohmgeld». L'eau-de-vie était consommée dans les cantons de Berne, Lucerne, Uri, Obwald, Nidwald, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Neuchâtel et Genève. Le cidre était bu dans le nord, l'est et une partie du centre de la Suisse. La bière l'était dans les villes et le vin partout, mais particulièrement dans les cantons viticoles. La trop grande liberté laissée aux distillateurs pour la vente de leurs produits en petites quantités avait également favorisé l'augmentation de la consommation qui était devenue générale, c'est-à-dire que non seulement elle se faisait dans les établissements publics, mais aussi et sur une grande échelle à domicile.

F. Les différents droits et impôts

Avant la première législation fédérale, l'alcool était soumis en Suisse à quatre sortes de droits :

1. Les péages fédéraux ou droits de douane qui frappaient tout alcool étranger à son entrée en Suisse.

2. Les ohmgeld ou droits d'entrée appliqués par les cantons se subdivisant en :

a) impôt sur l'alcool étranger importé dans les cantons ;

b) impôt sur l'alcool indigène importé d'un canton dans un autre.

3. Les impôts de fabrication et de consommation.

4. Les droits de patentes et autres droits de vente.

1. La Constitution de 1848 avait donné le droit à la Confédération de percevoir un *droit d'entrée* sur les boissons dites hygiéniques, cidre, vin, bière, et sur les boissons distillées, eau-de-vie et alcool *sans distinction de la teneur alcoolique*. Ces droits, par hectolitre, étaient les suivants :

Fr. 1.78 pour le cidre ;

Fr. 2.25 pour la bière ;

Fr. 3.57 pour le vin ;

Fr. 8.35 pour les eaux-de-vie et alcools.

Une élévation de l'impôt sur l'eau-de-vie a été décrétée par l'arrêté du Conseil fédéral du 20 juin 1879 et par les règlements d'exécution des 12 et 17 mai 1882, à teneur desquels l'eau-de-vie importée était imposée *en proportion de l'alcool qu'elle contenait et à raison de 20 centimes par litre d'alcool à 100 %*, excepté l'alcool dénaturé qui restait soumis à l'ancien droit de 7 ct. par litre.

Lors de la fixation de ces droits, comme lors de la conclusion des traités de commerce, il n'a pas été perdu de vue que les droits d'entrée cantonaux seraient supprimés en 1890 et que sans l'introduction de nouveaux impôts sur l'eau-de-vie, cette boisson devait continuer à baisser de prix. C'est précisément parce que le Conseil fédéral prévoyait la nécessité d'une élévation des droits autant sur l'alcool indigène que sur l'alcool étranger que la clause ci-après a été introduite dans le traité de commerce conclu avec la France en 1882 (article 6). Elle fait également règle, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, dans les traités avec les autres Etats :

« Si l'une des hautes parties contractantes juge nécessaire d'établir un droit nouveau d'accise ou de consommation ou un supplément de droit sur un article de production ou de fabrication nationale compris dans les tarifs annexés au présent traité, l'article similaire étranger pourra être immédiatement grevé, à l'importation, d'un droit ou d'un supplément de droit égal.

« En cas de suppression ou de diminution des droits et des charges mentionnées ci-dessus, les surtaxes seront supprimées ou réduites proportionnellement ».

L'Assemblée fédérale a fixé en 1879 le droit d'entrée à 20 ct. par litre d'alcool absolu et a consenti en 1882 à ce que toute augmentation ultérieure de ce taux dussé frapper également la production du pays. L'imposition unilatérale des eaux-de-vie étrangères n'aurait eu aucun effet.

Les droits fédéraux furent ainsi portés en 1882 à :

- Fr. 1.78 pour le cidre
- Fr. 5.25 pour la bière
- Fr. 4.17 pour le vin
- Fr. 10.87 pour l'eau-de-vie à 50 % du volume
- Fr. 20.— pour l'alcool à 96 - 100 %.

Ces différents droits ont procuré à la Confédération, en 1882, 4.052.405 francs. Selon l'ancien taux d'importation, les vins étaient représentés dans la recette annuelle des péages fédéraux par une somme de 2.700.000 francs, les eaux-de-vie et alcools par un million environ. Les taux ci-dessus ont un peu amélioré cette proportion ; mais on devra reconnaître que l'alcool est encore favorisé, autant par la Confédération que par les cantons, par rapport au vin qui tire de 7 à 12 % d'alcool seulement.

2. Treize cantons et deux villes avaient établi, à côté des droits de douane perçus sur tout alcool entrant dans le territoire suisse, des droits particuliers appelés «*ohmgeld*». Ces droits, dont les taux étaient fort divers (voir tableau page 17), frappaient l'alcool étranger et l'alcool provenant d'un autre canton. Ils avaient pour but de protéger la production indigène, tout en procurant à chaque canton des ressources fiscales importantes.

L'*ohmgeld* qui était à l'origine un droit sur la consommation était devenu, dans un certain nombre de cantons, un droit de péage. Cette évolution ne se fit pas sans lutte ; elle provoqua au contraire d'incessants débats dans la Diète. Tandis que les cantons à *ohmgeld* se retranchaient derrière leur droit strict, les adversaires du système déclaraient contraire à l'esprit du Pacte fédéral l'exis-

tence de barrières fiscales entre les cantons. Ce n'est qu'en 1848 que l'ohmgeld a été reconnu néfaste et fait l'objet des préoccupations de la Confédération. La Constitution de 1848 interdit, d'une part, toute majoration des droits existants et d'autre part, la création d'ohmgeld dans les cantons qui ne l'avaient pas. La Confédération qui venait de voir le jour ne disposait pas à ce moment-là des ressources suffisantes pour racheter les ohmgeld. La Constitution de 1874 fit un pas de plus en décrétant la suppression, à partir de 1890, de tous les droits de péage cantonaux et cela sans indemnité. La Constitution mettait ainsi un terme aux barrières douanières qui entravaient à l'intérieur du pays l'échange des produits du sol et qui constituaient au point de vue extérieur un empêchement à la conclusion de traités de commerce avec les autres nations (France 1864).

Droits d'ohmgeld et d'octroi (taux)

Cantons et villes	Vins		Cidres		Bières		Alcool		Produit net des droits d'entrée canton. et commun. s. les bois spirit. pendant 1880-84 (moy.)
	S	E	S	E	S	E	S	E	
Berne	4.50	5.30	1.—	2.—	2.—	2.50	39.—	43.—	1.078.277
Lucerne	9.30	10.60	2.—	2.—	1.30	2.—	28.—	33.30	375.601
Uri	5.—	6.—	2.—	2.—	2.—	2.—	15.—	20.—	63.940
Obwald	2.80	3.73	— .93	— .93	— .93	— .93	10.93	16.—	19.220
Nidwald	2.—	4.—	2.—	2.—	2.—	2.—	10.—	10.—	13.593
Glaris	1.45	2.90	— .20	— .20	—	—	15.—	15.—	45.639
Zoug	1.33	3.33	— .66	— .66	1.33	1.33	—	—	17.710
Fribourg	4.80	8.—	4.80	8.—	2.—	8.—	19.30	23.30	357.129
Soleure	5.66	6.66	— .66	6.66	— .66	2.66	24.30	27.—	240.449
Bâle-Ville	—	— .65	—	—	—	— .65	—	3.30	47.373
Bâle-Campagne . .	—	1.—	—	1.—	— .50	— .70	20.—	20.—	50.174
Grisons	—	2.86	—	—	1.43	2.02	9.72	13.39	155.049
Argovie	1.—	4.—	1.—	2.—	1.—	2.—	5.—	10.—	187.301
Tessin	—	3.10	—	5.71	—	5.71	—	5.65	177.824
Vaud	—	3.57	—	—	—	2.38	—	11.90	330.628
Valais	—	5.24	—	—	—	5.24	—	11.90	36.782
Genève-Ville . . .	2.33	3.26	2.—	3.70	3.70	3.70	20.—	20.—	385.840
Carouge	2.—	3.—	1.—	3.—	3.—	3.—	6.—	6.—	27.424
									3.609.953

S = suisses. E = étrangers.

Les cantons qui ne percevaient pas d'ohmgeld étaient : Zurich, Schaffhouse, Appenzell (R.-E. et R.-I.), St-Gall, Thurgovie, Neuchâtel, Schwyz et Genève (excepté les villes de Genève et de Carouge).

Les ohmgeld, non seulement constituaient de véritables entraves pour le commerce intérieur, mais ils favorisaient l'alcoolisme par le fait qu'ils assuraient une trop grande protection aux eaux-de-vie

fabriquées dans le canton. Ainsi l'on voyait même dans les quelques cantons qui percevaient, à côté des ohmgeld, des droits de fabrication, le litre de vin français coûter environ fr. 1.— et celui d'eau-de-vie, environ 50 ct.

3. Seuls cinq cantons percevaient des *droits de fabrication* : Berne, Fribourg, Soleure, Glaris et Uri.

a) *Berne*. Le canton de Berne étant le plus grand canton producteur, il est intéressant d'étudier un peu en détail sa législation.

En 1846, la distillation de la pomme de terre fut interdite. Cette interdiction fut annulée en 1858, établie en 1860, abolie de nouveau en 1861 et remplacée par une ordonnance, en vertu de laquelle tout distillateur de pommes de terre devait être muni d'une patente annuelle, pour laquelle il devait payer fr. 25.— à 50.— par an lorsque les matières premières provenaient des propres fonds et fr. 50.— à 100.— lorsqu'il les avaient achetées.

La loi sur les auberges du 4 juin 1852 * déclare exemptes de droits la distillation des fruits, baies, mares, provenant du cru du distillateur, ainsi que la distillation de pommes de terre pour l'usage domestique. Mais elle établit un droit de patente de fr. 25.— à 100.— par an sur la fabrication de boissons distillées destinées à la vente ou provenant de matières premières achetées lorsque la production dépassait 100 pots (150 litres).

En mai 1869, le Grand Conseil bernois émit une loi sur la fabrication de l'eau-de-vie et de l'alcool et une autre sur le commerce des boissons spiritueuses. La première loi ¹⁾ soumet la fabrication des boissons distillées à l'autorisation du gouvernement : elle fixe les qualités des locaux et des appareils de distillation pour produire une bonne marchandise : elle punit de fortes amendes ceux qui ne maintiennent pas en bon état leurs locaux et leurs appareils et ceux qui fabriquent des boissons nuisibles : elle établit pour les distilleries industrielles, c'est-à-dire celles qui fabriquent plus de 100 pots par an, un droit de fabrication de fr. 10.— à 5.000.— par an. Pour la fixation de ce droit, les décrets d'exécution du 9 mars 1870 ²⁾ répartissaient les établissements en classes, selon leur production, et les imposaient en moyenne à raison de 5 ct. par pot.

*) Nouveau recueil officiel des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne, tome VII, années 1852 et 1853.

¹⁾ Loi concernant la fabrication de l'eau-de-vie et de l'esprit-de-vin du 31. X. 69. Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne, tome VIII 1869.

²⁾ Décret pour l'exécution de la loi du 31 octobre 1869 concernant la fabrication de l'eau-de-vie et de l'esprit-de-vin, bulletin des lois, tome IX, année 1870.

Une ordonnance du 7 avril 1873¹⁾ établit des dispositions au sujet de l'autorisation, l'installation, l'exploitation et le contrôle des distilleries industrielles. Le décret d'exécution du 13 mai 1879²⁾ sur la fabrication de l'eau-de-vie et de l'alcool aggrave un peu les dispositions concernant les distilleries non industrielles. Le permis pour la distillation des fruits ou de leurs déchets est valable pour une année ; il est délivré contre paiement d'une taxe de fr. 1.— tandis que celui pour la distillation des pommes de terre ou céréales n'est valable que pour quatre semaines et coûte fr. 5.—.

La nouvelle loi bernoise du 11 mai 1884³⁾ soumet la distillation industrielle aux droits suivants :

pour l'eau-de-vie, 5 ct. par litre ;

pour l'alcool de plus de 70° Tralles, 8 ct. par litre ;

pour autant que la production n'excède pas 1.000 hl, sinon une surtaxe de 1 ct. pour chaque mille ou fraction de mille hectolitres en sus. Les distillateurs non industriels sont exempts de droit. Cependant, ils doivent se procurer chaque année un permis de la préfecture et doivent se conformer aux prescriptions relatives à la police du feu et à la police sanitaire.

Il est intéressant de noter en passant que la loi bernoise est restée en vigueur jusqu'au 31 mai 1891, bien qu'elle aurait dû être abrogée au moment de l'introduction de la loi fédérale du 23 décembre 1886.

b) *Fribourg*. La loi du 14 mai 1864⁴⁾ soumet la fabrication des boissons distillées ainsi que la vente en gros, soit par quantité de 5 bouteilles ou plus à un droit de patente de 5 à 10 francs. Cependant, les producteurs qui ne distillent que les produits de leur domaine et pour leur usage personnel sont exempts de ce droit. Le Conseil d'Etat est autorisé à interdire la distillation de certains produits nécessaires à la consommation, lorsque les prix de ces produits dépassent, sur les marchés, les prix moyens.

¹⁾ Ordonnance concernant la fabrication de l'eau-de-vie et de l'esprit-de-vin ainsi que le commerce des spiritueux, bulletin des lois, tome XII, année 1873.

²⁾ Décret pour l'exécution de la loi du 31 octobre 1869 sur la fabrication de l'eau-de-vie et de l'esprit-de-vin ; bulletin des lois, tome XVIII, année 1879.

³⁾ Loi du 11 mai 1884 portant modification à l'art. 3 de la loi du 31 octobre 1869 concernant la fabrication de l'eau-de-vie et de l'esprit-de-vin ; bulletin des lois, tome XXIII, année 1884.

⁴⁾ Loi sur les auberges, cafés, pintes et établissements analogues, les cercles, la fabrication des liqueurs spiritueuses et leur vente en gros ou en détail. Bulletin officiel des lois, décrets et arrêtés du canton de Fribourg, 35^{me} vol. Année 1864.

La loi du 17 mai 1884¹⁾ établissait un contrôle de la production des boissons distillées. Cependant, ces dernières n'étaient pas toutes soumises à l'imposition. La fabrication en gros ou commerciale était soumise, à côté du droit de patente (50 à 100 francs) à un impôt à peu près équivalent à l'ohmgeld sur les alcools suisses, soit 10 ct. par litre d'eau-de-vie et 20 ct. par litre d'alcool. La distillation domestique, c'est-à-dire celle opérée par le propriétaire ou le fermier qui ne distille que le produit de ses arbres, était simplement soumise à un droit de contrôle de 3 francs.

c) *Soleure*. La loi du 5 mars 1857²⁾ oblige chaque distillateur de pommes de terre à se munir d'une patente. Pour les distillateurs professionnels le droit à acquitter est de fr. 50.— ; pour ceux qui ne distillent que des produits du cru, il est de fr. 1.—. La patente doit être renouvelée chaque année. La loi du 16 novembre 1861³⁾ limite la perception de la taxe de 1 franc à ceux qui ne distillent que pour leur usage personnel. Celui qui destine son eau-de-vie à la vente est assimilé aux distillateurs professionnels.

d) *Glaris*. La loi de 1853⁴⁾ fixe un impôt de fabrication de 23 ct. par «Mass». La production provenant exclusivement de matières premières de la propre récolte était franche d'impôt pour autant qu'elle ne dépassait pas 16 «Mass» (22 ½ litres) par an. Cet impôt était appelé «ohmgeld» et avait été voté par la «Lands-gemeinde».

e) *Uri*. L'impôt perçu dans le canton d'Uri d'après la loi du 7 juillet 1856⁵⁾ est moins élevé. Il n'est que de 7 ½ ct. par «Mass» et il est perçu sur toutes les sortes d'eau-de-vie produites. La franchise d'impôt est accordée aux paysans dont la production ne dépasse pas 10 «Mass» par année.

Six cantons frappaient d'un droit spécial la *consommation*. C'étaient : Lucerne, Fribourg, Bâle-Ville, St-Gall, Argovie et Vaud.

Plusieurs cantons (Lucerne, Argovie, Fribourg, Neuchâtel) avaient essayé d'enrayer l'alcoolisme en élaborant des projets de lois qui prévoyaient le contrôle et l'établissement d'un impôt sur

¹⁾ Feuille officielle du canton de Fribourg, N° 25. Cette loi n'a jamais été mise en vigueur. Elle fut abrogée par le Grand Conseil le 24 février 1885 lors de la discussion au sujet de son application. Bulletin des lois, XIV^{me} vol. 1885.

²⁾ Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn, Band 53, No. 69.

³⁾ dito. Band 54, No. 101.

⁴⁾ Gesetz über den Bezug des Branntweinohmgeldes, 1853, Landesbuch des Kantons Glarus, I. Teil, Glarus 1852.

⁵⁾ Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Landes Uri, Altorf 1864.

la fabrication et le commerce des boissons distillées. Malheureusement, ces projets furent rejetés lors des votations populaires. Nous nous bornerons à citer l'exemple du canton de Neuchâtel. Le Grand Conseil émit une loi le 17 mars 1882 établissant un droit de police de 100 francs sur la fabrication ainsi que sur la vente en gros ou en détail des boissons distillées. Le peuple refusa cette loi.

4. *Les droits de patente et les autres droits de vente* comprennent 3 sortes essentielles : les droits sur les auberges, les droits sur la vente en gros et ceux sur la vente au détail.

L'examen du droit d'auberge dans les différents cantons nous mènerait trop loin. Nous signalerons l'étude complète et détaillée de Th. Hofmann-Mérian (*Exposé comparatif des lois cantonales sur les auberges*, 1883) et celle qui se trouve dans le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1884. A propos du droit d'auberge, nous ferons remarquer que les cantons ont conservé leur souveraineté dans cette question ainsi que dans celle de la vente au détail des boissons non distillées (*Constitution fédérale*, art. 32 quater).

Ainsi nous voyons le Grand Conseil neuchâtelois légiférer sur cette matière dans sa session ordinaire d'automne 1936. Se basant sur l'art. 32 quater de la Constitution fédérale, il subordonne la vente par quantité de 2 à 10 litres à une autorisation (patente B) qui est délivrée contre paiement d'une taxe de fr. 100.—. Il adopte une échelle plus souple pour les patentes A (donnant le droit de vente au détail des boissons fermentées par quantités inférieures à 2 litres). Ces patentes sont subdivisées en 10 classes (anciennement 6) dont le prix varie de fr. 50.— à fr. 500.—.

D'après Beck ¹⁾, le commerce de gros était libre dans tous les cantons. Par contre, la vente au détail était soumise à des prescriptions très différentes suivant les cantons et à des droits de patente plus ou moins élevés. La limite du commerce de détail avait été fixée à 15 litres pour le vin et la bière dans le canton de Berne, à 20 litres dans celui de Lucerne, à 5 litres dans ceux d'Uri et

¹⁾ Franz Beck, *Der bäuerliche Eigengewächsbrand*, Bern, 1927.

d'Obwald, à 25 pots dans ceux de Fribourg et Soleure, à 10 litres dans celui d'Argovie, à 5 litres dans celui de Vaud, à 1 litre $\frac{1}{2}$ seulement dans celui de Nidwald. Les cantons de Berne, Lucerne, Zoug et Fribourg avaient fait une exception en faveur des commerçants qui vendaient les vins de leur cru. Dans les cantons de St-Gall et de Schaffhouse, les patentes pour la vente au détail n'étaient accordées qu'aux cafetiers.

Il faut remarquer que dans 7 cantons : Schwyz, Grisons, Obwald, Glaris, Appenzell R. I., Valais et Genève, le commerce des boissons était entièrement libre. Toutefois, dans les deux premiers, par exemple, c'étaient les communes et quelquefois les districts qui fixaient des droits de patente.

Pour terminer, nous reproduisons le tableau tiré du Message du 20 novembre 1884 qui montre le rendement de tous ces droits durant l'année 1882.

Droits perçus par l'Etat en 1882

sur les auberges, sur la vente en détail, sur la consommation des boissons spiritueuses et sur la fabrication de l'eau-de-vie

Cantons	Patentes d'auberge	Autre vente en détail	Droits de con- sommation	Droits d'entrée (ohmgeld)	Fabrication de l'eau-de-vie	Total	
						absolu	par habitant
Zurich . . .	319.998	—	—	—	—	319.998	0.99
Berne . . .	875.655	16.757	—	1.139.386	91.502	2.123.300	3.96
Lucerne . . .	111.243	—	5.648	389.917	—	506.808	3.75
Uri . . .	2.760	135	—	55.780	—	58.675	2.48
Schwyz . . .	—	—	—	—	—	—	—
Obwalden . . .	—	—	—	16.109	—	16.109	1.04
Nidwalden . . .	978	—	—	13.389	—	14.367	1.19
Glaris . . .	—	—	—	45.755	508	46.263	1.35
Zoug . . .	15.659	—	—	17.368	—	33.027	1.42
Fribourg . . .	44.410	—	2.458	374.153	1.516	422.537	3.64
Soleure . . .	54.902	—	—	236.138	1.571	292.611	3.60
Bâle-Ville . . .	7.293	7.715	137.744	55.962	—	208.714	3.22
Bâle-Camp. . .	70.245	—	—	54.034	—	124.279	2.07
Schaffhouse . . .	31.000	—	—	—	—	31.000	0.81
App.-R.-E. . .	538	—	—	—	—	538	0.10
App.-R.-I. . .	—	—	—	—	—	—	—
St-Gall . . .	60.782	—	122.666	—	—	183.448	0.86
Grisons . . .	—	—	—	283.278	—	283.278	2.97
Argovie . . .	63.438	—	81.921	167.712	—	313.071	1.58
Thurgovie . . .	43.938	—	—	—	—	43.938	0.44
Tessin . . .	—	4.123	—	151.587	—	155.710	1.16
Vaud . . .	113.453	—	243.000	331.971	—	688.424	2.87
Valais . . .	—	—	—	38.329	—	38.329	0.38
Neuchâtel . . .	3.400	—	—	—	—	3.400	0.03
Genève . . .	—	—	—	—	—	—	—
Total . . .	1.818.892	28.730	593.437	3.370.868	95.097	5.907.824	2.08
Confédération: Droits d'en- trée*						4.052.405	1.41
Suisse : Confé- dération et can- tons						9.960.229	3.49

*) L'augmentation des droits sur les alcools et eaux-de-vie qui a été décrétée dans le courant de 1882 n'a été perçue que sur le cinquième environ de l'importation totale de l'année.

Si l'on ajoute à ce montant de Fr. 9.960.229.—
celui provenant des patentes d'auberge et des
patentes pour la vente au détail que les districts
et les communes ont perçu, soit » 925.220.—
on obtient une recette totale de Fr. 10.885.449.—

Ce total est peut-être au-dessous de la moyenne des années suivantes vu que les droits sur l'alcool ont été augmentés en mai 1882 et qu'ainsi cette augmentation n'a été perçue que sur le cinquième environ de l'importation totale de l'année.

CHAPITRE II

L'introduction du monopole

Dans le précédent chapitre, nous avons étudié les questions concernant la production et la consommation des boissons distillées, sans parler, au sujet de ces dernières, des conséquences de l'abus du schnaps. Il est pourtant indéniable que l'alcoolisme a provoqué des ravages parmi la population. Aussi l'opinion publique s'émût et l'on vit les particuliers et les autorités¹⁾ se préoccuper de cette situation et réclamer des mesures pour restreindre la consommation croissante et excessive de l'alcool (voir postulats traités dans le message du Conseil fédéral du 20. XI. 84).

A. La revision constitutionnelle

Le Conseil fédéral fut ainsi engagé²⁾ à étudier la question de l'alcoolisme en Suisse en même temps que les institutions et les expériences des Etats étrangers en cette matière. M. Milliet, en ce moment-là, sous-directeur du Bureau fédéral de statistique, fut chargé de cette dernière étude. Le résultat de son travail fut publié en 1884 par le Bureau fédéral de statistique³⁾. En même temps, parut le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1884 qui était accompagné d'un projet de l'adjonction à introduire dans la Constitution fédérale.

Voici résumé en peu de mots le volumineux message du Conseil fédéral et les conclusions auxquelles il arrivait. C'était, en général, dans les cantons à « ohmgeld » que l'alcoolisme était

¹⁾ Parmi les autorités, nous citerons l'exemple du Grand Conseil neuchâtelois qui, en 1882, chargea le Conseil d'Etat de demander aux autorités fédérales d'établir un impôt spécial sur la fabrication et l'importation des alcools en graduant cet impôt de manière que, frappés en raison inverse de leur qualité, les alcools soient d'autant plus imposés qu'ils sont de mauvaise qualité.

²⁾ Arrêté fédéral du 30 juin 1882 concernant la gestion du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral pour l'année 1881.

³⁾ Exposé comparatif des lois et des expériences de quelques Etats étrangers. Question de l'alcoolisme.

le plus répandu. En effet, ces cantons en frappant à leur frontière les boissons de droits élevés, ne faisaient que favoriser la production indigène qui livrait des produits de mauvaise qualité, d'autant plus néfastes pour la santé publique. Cependant, tous les cantons n'en étaient pas atteints ou, du moins, pas au même degré (spécialement les pays de vignoble et de culture fruitière : Thurgovie, Tessin, Valais).

La multiplication des auberges fut envisagée par certains comme l'une des principales causes du mal. L'enquête fédérale a démontré que le nombre des auberges n'était pas en rapport direct avec la consommation. Aussi, le Conseil fédéral n'a pas cru devoir proposer la revision de l'art. 31 de la Constitution qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie. Le meilleur moyen pour lui, c'était d'imposer suffisamment l'alcool, tout en dégrevant les autres boissons dites hygiéniques telles que le vin, le cidre et la bière. Il proposait de reviser l'art. 32 qui garantissait aux cantons le maintien des « ohmgeld » jusqu'en 1890. Les « ohmgeld » seraient supprimés et remplacés par un impôt sur l'alcool. Le système de perception serait à déterminer dans une loi. Le produit net serait réparti entre les cantons d'après leur population en compensation de la suppression des « ohmgeld ». La vente du vin, du cidre et de la bière ne devrait plus être imposée par les cantons que lorsqu'il s'agit de la vente au détail au-dessous de 2 litres.

Les gouvernements cantonaux avaient été chargés de donner leur préavis. Certains cantons craignaient l'extension des compétences du pouvoir central, d'autres redoutaient qu'au point de vue fiscal le nouvel impôt ne suffise pas à compenser la suppression des « ohmgeld », d'autres demandaient que les attributions de l'article constitutionnel projeté soient plutôt remises aux cantons. Toutefois la majorité des cantons reconnaissait que seule une loi fédérale pouvait être efficace, bien qu'ils différèrent d'opinions sur le système à choisir.

Le texte constitutionnel fut adopté par les Chambres puis par le peuple et les cantons lors de la votation du 25 octobre 1885 par 230.250 voix contre 157.463 et par 15 Etats contre 7.

B. L'élaboration de la loi

Le texte constitutionnel adopté, le Département fédéral de l'Intérieur étudia les mesures d'exécution. Il ressortait de ce texte ainsi que du message présenté aux Chambres que l'on prévoyait

le système de l'imposition. Aussi, l'on fut surpris lorsque le Département de l'Intérieur soumit au Conseil fédéral trois projets :

le premier, fondé sur le système de l'imposition ;

le deuxième, sur celui du monopole d'achat et de vente ;

le troisième, sur celui du monopole de fabrication et d'importation.

Ces projets présentaient un caractère marqué de protectionnisme agricole. L'on considérait que la distillerie indigène était utile au pays et que la culture des pommes de terre devait être favorisée. M. Numa Droz¹⁾, alors chef du Département fédéral de l'Agriculture, estimait au contraire que ce genre de distillerie n'était pas profitable à l'agriculture vu que les drêches servis au bétail n'amélioreraient ni la qualité du lait, ni celle de la viande ; d'autre part, la pomme de terre indigène n'avait pas besoin de protection spéciale, étant donné qu'elle se vendait fort bien et qu'elle était produite en quantité insuffisante. M. Droz lutta ainsi contre les propositions du Département de l'Intérieur, mais sans succès. Le Conseil fédéral adopta le projet N° 1, soit le système de l'imposition et le présenta aux Chambres. Les radicaux (partisans de la centralisation et des monopoles) firent alliance avec le parti agraire pour renverser le projet gouvernemental. Ainsi, par 7 voix contre 3, la Commission du Conseil national²⁾ se prononça pour le monopole. La Confédération aurait dû acheter à l'étranger les $\frac{3}{4}$ de l'alcool nécessaire à la consommation du pays ; le quart restant aurait dû être fourni : la moitié par les petites distilleries et, pour l'autre moitié, la Confédération aurait dû distiller des matières indigènes. Le Conseil fédéral capitula à condition que la Confédération ne distillerait pas elle-même.

Lors des délibérations, le législateur tint compte des différents intérêts qui étaient en jeu ; d'un côté, il y avait ceux qui auraient à supporter les charges, de l'autre, ceux qui retireraient un bénéfice.

Le premier groupe se composait essentiellement des consommateurs. Le but de la future loi était précisément le renchérissement du schnaps afin de rendre moins fréquent l'abus de cette boisson. Comme le législateur ne contestait pas la consommation modérée, il y avait lieu de restreindre l'impôt dans certaines limites. Le principal objectif était d'abaisser, d'une part, le prix des boissons fermentées (vin, bière, etc.) et d'élever, d'autre part,

¹⁾ Le monopole de l'alcool en Suisse, Revue politique et parlementaire, Paris 1895.

²⁾ Rapport de la Commission du Conseil national concernant l'élaboration d'une loi fédérale sur la fabrication et l'imposition de l'alcool, du 7 novembre 1886. F.F. 1886. Vol. 3.

celui des boissons distillées. Un autre objectif était l'amélioration de la qualité des eaux-de-vie.

Le second groupe d'intéressés comprenait principalement l'agriculture et le fisc (cantonal et fédéral). L'agriculture est intéressée parce que la distillerie se rattache à la production agricole. Quant au fisc, la question est pour lui d'obtenir au moyen de la loi les ressources que nécessitent les exigences budgétaires.

Les raisons qu'on faisait valoir en faveur du monopole étaient :

1. Le monopole est la seule forme d'impôt qui permette au législateur de tenir la balance égale entre les intérêts opposés en jeu : le fisc, le consommateur, l'agriculture.

2. Une plus grande facilité de contrôle de la fabrication, de la rectification et de l'importation.

3. L'on voulait éviter que des particuliers bénéficient en fait d'un monopole privé au sujet de la fabrication et de la vente avec le système de l'imposition (impôt différentiel et échelle mobile du droit d'entrée).

La Commission du Conseil national démontrait dans son rapport que l'exploitation en monopole rapporterait aux cantons une somme au moins égale à l'impôt sur la fabrication, tout en grevant moins fortement le consommateur et sans porter préjudice aux finances de la Confédération.

Les adversaires du monopole, comme M. Numa Droz, ne parvinrent pas à faire triompher leurs idées et à arrêter le courant qui poussait au monopole.

La première loi fédérale sur l'alcool fut discutée, puis votée par les Chambres en moins de trois semaines. Elle porte le nom de : « loi fédérale sur les spiritueux » et la date du 23 décembre 1886¹⁾. Un referendum fût aussitôt lancé ; il recueillit 52.412 signatures. La votation populaire eut lieu le 15 mai 1887. Le monopole fut accepté par 267.122 voix contre 138.496²⁾. En promulguant la loi, le Conseil fédéral se réserva le droit de fixer, par des décisions spéciales, le moment où les diverses parties de la loi seraient mises en vigueur.

C. Mise en vigueur

Le Conseil fédéral résolut d'empêcher la spéculation (importation de provisions considérables) et de faire profiter le monopole de la baisse subite des alcools allemands tombés, par suite d'une

¹⁾ RO, 1887, X. 60.

²⁾ Tableaux des lois et des arrêtés fédéraux soumis au referendum et des votations fédérales depuis 1848.

forte prime d'exportation (drawback), à 33 fr. $\frac{1}{3}$ l'hectolitre d'alcool absolu. Le moment de l'application de la loi fut ainsi hâté. L'arrêté du Conseil fédéral du 15 juillet 1887 régla l'entrée en vigueur des différentes parties de la loi de la façon suivante :

Les articles 1 et 2 de la loi furent mis en vigueur le 20 juillet 1887. A partir de cette date, la Confédération possédait le droit exclusif *d'importer et de fabriquer des spiritueux*. Les frontières furent donc fermées à l'importation, exception faite pour les spiritueux de qualité supérieure pour lesquels on dut payer une finance de monopole de fr. 80.— par quintal métrique en sus du droit d'entrée existant (art. 3 de la loi). Pour que la Confédération puisse assurer le contrôle de la fabrication, les gouvernements cantonaux durent apposer les scellés dès le 20 juillet 1887 sur tous les appareils à distiller qui avaient servi à la distillation des matières soumises au monopole. La distillation de ces matières fut interdite à toute personne qui n'avait pas conclu un contrat de livraison avec la Confédération. *Les droits d'entrée établis par les cantons et les communes (ohmgeld) furent abolis dès le 1^{er} septembre 1887.*

Les autres articles de la loi furent mis en vigueur à des dates différentes (par exemple : les articles 10 à 17 furent appliqués dès le 20 juillet 1887 tandis que les articles 8 et 9 le furent dès le 1^{er} janvier 1888). Une des premières mesures à prendre était l'expropriation des distilleries existantes conformément à l'article 18 de la loi. Le Tribunal fédéral en fixa les bases dans son ordonnance du 30 septembre 1887. Les propriétaires durent présenter leurs demandes d'indemnité dans le délai de 30 jours à partir d'une publication faite dans chaque commune ; il leur fut accordé un délai supplémentaire de 6 mois, mais ils perdaient dans ce cas tout droit de recours au Tribunal fédéral contre la décision de la commission d'estimation touchant le montant de leur indemnité. Les demandes d'indemnité s'élevèrent à fr. 7.512.991,81 ; il fut payé fr. 4.057.097,94 intérêts et frais d'expertise compris. Pour payer ces indemnités et pour servir de fonds de roulement, le Conseil fédéral avait été autorisé, le 29 juin 1887, à faire un emprunt de 10 millions de francs ; cependant, le Conseil fédéral ne demanda que 5.900.000 francs, montant qui fut amorti peu à peu.

Bien que la mise en vigueur du monopole ait été précipitée, elle n'a pas donné lieu à trop d'à coups. Par suite de la fermeture de la frontière en date du 20 juillet 1887, l'administration avait dû prendre deux sortes de mesures de transition :

1. Elle a repris aux particuliers les alcools commandés mais

non encore livrés en les faisant profiter d'un bénéfice commercial raisonnable, à moins qu'ils ne préférassent payer une taxe modérée. De ce fait, la Confédération a repris près de 7 mille quintaux d'alcool pour 293.193 fr. et a payé sur cette quantité 10.006.50 fr. comme bénéfice commercial. Comme taxes de transition, elle a perçu 58.842.20 fr.

2. Elle a dû livrer momentanément à partir du 20 juillet 1887 des alcools à 70 et 80 francs l'hectolitre, puis, dès le 27 août, à 90 et 95 francs. L'interdiction subite de l'importation et de la fabrication à partir du 20 juillet 1887 avait eu pour effet une hausse immédiate des provisions ; il a fallu ainsi tenir compte de la situation des petits fabricants et des consommateurs qui n'avaient pas pu faire d'approvisionnements.

D. La question des stocks

L'article 19 de la loi accordait à la Confédération le droit de se rendre acquéreur des provisions d'alcool soumis au monopole qui se trouvaient dans le pays au moment de l'entrée en vigueur de la loi, à moins que les propriétaires de ces provisions ne préférassent les conserver moyennant paiement de l'« impôt respectif ». Cet article laissait seulement au propriétaire et non à la Confédération le choix entre le rachat ou l'impôt. Pour échapper au rachat, la Confédération aurait été obligée de fixer l'impôt à un taux assez bas pour engager les détenteurs de provisions à choisir l'impôt de préférence à la vente.

D'autre part, la fixation de cet impôt n'eût pas été facile. Cette expression d'« impôt respectif » (betreffende Steuer) ne vise pas la finance de monopole, mais la différence entre les prix moyens d'achat et de vente de l'alcool indigène et de l'alcool étranger. Il se serait donc élevé entre 50 et 80 francs l'hectolitre. La modicité de l'impôt eût naturellement contribué à réduire le résultat fiscal de l'opération. La Confédération a cru devoir renoncer au droit de rachat qui lui était ainsi conféré par l'article 19 de la loi. Les approvisionnements n'auraient pas produit, comme quantité imposable, plus de 10.000 hl. d'alcool absolu. Cette quantité calculée au taux moyen de 55 francs par hectolitre aurait représenté 550.000 fr. environ, sans compter les faux frais et les escomptes qu'il aurait fallu consentir. L'administration a préféré abandonner cette recette plutôt que de s'exposer à tous les désagréments du rachat. Elle préféra se procurer, à des conditions exceptionnelles de bon marché, de l'alcool allemand.

E. La distillation non soumise au monopole

D'après l'article 32 *bis* de la Constitution fédérale, « la distillation du vin, des fruits à noyau ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues est exceptée des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt ». Cette exception avait principalement été dictée par des motifs d'opportunité politique. En effet, une loi qui aurait porté atteinte au fameux privilège des bouilleurs de cru n'aurait pas trouvé grâce devant la votation populaire. Cette exception était en partie justifiée par d'autres motifs d'ordre matériel :

1. La qualité des produits provenant de la distillation des fruits était supérieure à ceux provenant de la distillation des céréales et des pommes de terre ;
2. Le prix de l'eau-de-vie de fruits était élevé ;
3. La production et la consommation de l'eau-de-vie de fruits étant peu importantes, ne constituaient pas en ce moment-là un danger réel.

On considéra au début que la disposition de l'article 32 *bis* s'appliquerait aussi bien aux matières de provenance étrangère qu'à la production indigène. Des distilleries indigènes mirent alors en œuvre de grandes quantités de figues, de raisins secs et de marcs de raisin provenant de l'étranger. D'autre part, on importa sous le nom d'eaux-de-vie de marc, cognac, etc., des spiritueux qui, bien que dégrevés de la taxe de monopole de 80 francs par quintal métrique, revenaient meilleur marché que ceux vendus par la régie des alcools¹⁾.

Ainsi un grand préjudice était porté au monopole dont le rendement se trouva fort menacé. Le Conseil fédéral, pour mettre fin à cette situation, proposa à l'Assemblée fédérale un arrêté d'urgence. Ce dernier fut adopté le 20 décembre 1887 et stipula : *la disposition de l'article 32 bis concernant la distillation des fruits ne s'applique qu'aux produits indigènes*. Par esprit d'équité, les propriétaires de distilleries mettant en œuvre ces produits étrangers furent admis rétroactivement à faire valoir des demandes d'indemnités au même titre que les propriétaires des distilleries de matières féculentes.

¹⁾ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la gestion et le compte de la régie des alcools pour l'exercice 1887/1888. FF, 1889, IV, 87.

Il est intéressant de noter que si la législation fédérale n'étendait pas ses prescriptions à la distillation des fruits, les cantons demeureraient libres de la soumettre à des mesures législatives. Ils avaient donc le droit d'édicter des prescriptions concernant la distillation et l'imposition des matières non soumises au monopole. Les cantons ne firent qu'un usage fort limité de ce droit, car toute imposition plaçait leur production dans un état d'infériorité vis-à-vis de celle des autres cantons.

Nous avons terminé l'examen des principales mesures relatives à l'introduction de la loi. Nous allons maintenant en étudier l'application et les résultats.

CHAPITRE III

Application et résultats de la loi fédérale sur les spiritueux du 23 décembre 1886

La loi fédérale sur les spiritueux du 23 décembre 1886 a été en vigueur jusqu'au 16 janvier 1901, date à laquelle elle a été remplacée par la loi sur l'alcool du 29 juin 1900. Nous allons donc étudier dans ce chapitre quels ont été l'application et les résultats du monopole durant cette période.

Pour commencer, il est intéressant de rappeler les buts de la nouvelle législation ; ils sont au nombre de trois :

1. Economique : suppression des « ohmgeld » qui constituent de véritables entraves douanières à l'intérieur du pays ;

2. Fiscal : augmentation des recettes pour tous les cantons ; remplacement des recettes que les cantons à « ohmgeld » percevaient et qui devaient disparaître en 1890 ;

3. Ethique : diminution de la consommation de l'eau-de-vie en favorisant plutôt la consommation du vin, du cidre et de la bière ; amélioration de la qualité des eaux-de-vie.

Le monopole de l'alcool ne revêt donc pas exclusivement le caractère d'une loi fiscale. Il consiste en un monopole de fabrication, d'importation et de vente en gros.

A. Organisation

Dans sa séance du 15 mars 1887, le Conseil fédéral avait décidé que, pour le cas de l'entrée en vigueur de la loi sur les spiritueux, la mise à exécution des articles 7, 8 et 9 (vente en détail) et 13 (emploi d'une partie des recettes pour combattre l'alcoolisme) serait dévolue au département de l'intérieur tandis que le département des finances et des péages était chargé de l'application des autres parties de la loi.

La mise à exécution de la loi fut assurée :

1. par la régie des alcools, instituée le 6 juin 1887. Elle comprend l'administration centrale, le service du contrôle des distilleries et les entrepôts ;
2. par le département des finances pour le service de caisse ;
3. par l'administration des péages pour la perception des droits de monopole à la frontière ;
4. par l'administration des postes pour la perception des droits de monopole sur les colis postaux.

Par arrêté du 6 juin 1887, la direction de la nouvelle administration a été confiée à M. E. W. Milliet, directeur du bureau fédéral de statistique, qui avait participé aux travaux préparatoires de la législation sur l'alcool. Jusqu'à fin février 1889, M. Milliet dirigea l'administration des alcools en même temps que le bureau de statistique. Il dirigea exclusivement l'administration des alcools depuis le 1^{er} mars 1889.

Pendant l'exercice 1887/88, la régie ne possédait pas encore de dépôts gérés par elle ; tout son trafic de marchandises s'est fait par l'entremise des administrations de chemins de fer qui lui avaient loué des entrepôts. Ce ne fut que plus tard que six grands entrepôts servirent à l'emmagasinage, à la manutention et à la livraison des alcools : Aarau, Bâle, Buchs (ces trois entrepôts furent loués par la régie, mais gérés par leurs propriétaires), Berthoud, Delémont, Romanshorn. Un établissement de rectification fut annexé à l'entrepôt de Delémont.

Indépendamment de l'office central, l'administration des alcools eut besoin d'un personnel permanent pour surveiller les distilleries et pour prendre livraison de l'alcool fabriqué pour le compte du monopole. Ce service de contrôle fut divisé en neuf arrondissements surveillés chacun par un contrôleur.

Le 20 août 1890, le Conseil fédéral chargea le département des finances de la surveillance de l'exécution des articles 7, 8 et 9 (vente au détail). Ainsi à partir du 1^{er} janvier 1891, date de l'entrée en vigueur de cette décision, le département de l'intérieur resta chargé uniquement de surveiller l'exécution de l'article 13 (emploi d'une partie des recettes pour combattre l'alcoolisme). Cette dernière compétence lui fut retirée le 1^{er} janvier 1896 et remise au département des finances. La mise à exécution de la loi sur les spiritueux fut donc depuis cette date exclusivement du ressort du département des finances.

B. La situation des distilleries d'après la nouvelle loi

Pour ce qui concerne la production indigène, les conditions du monopole ont été exprimées soit par l'interdiction de distiller, soit par les taxes du monopole grevant ou les matières premières servant aux distilleries ou les produits fabriqués, soit enfin par l'obligation de livrer à l'administration des alcools le produit de la distillation. Nous avons à distinguer trois catégories de distilleries :

1. *Distilleries supprimées.* — Suivant la teneur de l'article 18 de la loi sur les spiritueux, les distillateurs qui renonçaient à continuer leur industrie et qui avaient été indemnisés pour cette raison avaient dû renoncer également à toute fabrication de spiritueux, c'est-à-dire à distiller toute matière soumise ou non au monopole. Comme nous l'avons vu précédemment, les intéressés furent indemnisés de la moins-value de leurs immeubles et de leurs appareils à distiller résultant de l'arrêt complet de leur industrie.

2. *Distilleries concessionnaires de lots.* — Lors de l'élaboration de la loi, l'on s'était demandé si l'Etat n'aurait pas avantage à acheter à l'étranger tout l'alcool nécessaire aux consommateurs. Cette opinion bien que soutenue par plusieurs députés n'avait pas prévalu sous la pression des distillateurs et des agriculteurs. Par contre, le principe de laisser subsister un certain nombre de distilleries (tout en faisant disparaître le plus grand nombre possible) et dans lesquelles la Confédération devait s'approvisionner fût adopté. Comme le prix de revient de l'alcool en Suisse était assez élevé, l'Etat se vit obligé d'acheter, à ces distilleries, l'alcool à un prix rémunérateur variant entre 87 et 91 francs environ, tandis qu'en 1895, par exemple, la régie a acheté de l'alcool allemand, rectifié, au prix moyen de 69 francs le quintal métrique. L'achat de tout alcool à l'étranger aurait procuré au monopole des bénéfices considérables.

Conformément à l'article 1 de la loi sur les spiritueux, le droit de fabriquer et d'importer des spiritueux dont la fabrication est soumise à la législation fédérale appartient exclusivement à la Confédération. Toutefois, la Confédération abandonne à l'industrie privée cette fabrication selon l'article 2 de la loi. Suivant cet article, le quart de la consommation est fourni par les distilleries concessionnaires de lots. L'exploitation de celles-ci est réglée par le cahier des charges¹⁾ et par le contrat de distillation que la Confé-

¹⁾ Arrêté du Conseil fédéral du 23 mai 1888. Cahier des charges concernant la répartition des lots de distillerie. RO, 1887/89, X, 553.

dération conclut avec chaque distillateur concessionnaire. Sur la demande des distillateurs concessionnaires, l'Assemblée fédérale arrêta, le 16 décembre 1893, que le contingent réservé à la distillation indigène serait à l'avenir calculé sur la base de la consommation totale de l'alcool potable et de l'alcool dénaturé.

a) *Cahier des charges*

A propos du cahier des charges, il faut signaler que son élaboration a été une des tâches les plus difficiles de l'administration. En effet, pour la mise à exécution de la loi sur les spiritueux, il a fallu pour ainsi dire tout créer, car on ne pouvait pas se baser sur des exemples pratiques de l'étranger ou du pays, tout particulièrement en ce qui concerne les parties de la loi se rapportant à l'exploitation d'une distillerie pour le compte de l'Etat. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que le premier cahier des charges du 9 septembre 1887 n'ait pas satisfait complètement à tous les besoins et à tous les intérêts et qu'on ait dû le reviser sur la base des premières expériences faites. Cette revision fut terminée le 23 mai 1888 et porta sur quelques points (principalement en ce qui concerne les prix de l'alcool ; suivant l'ancien cahier, les prix n'étaient pas fixés pour la durée du contrat, mais variaient suivant les prix des pommes de terre sur certains marchés. Ces dispositions furent supprimées). L'arrêté de l'Assemblée fédérale du 2 juin 1893 concernant la production indigène nécessita l'élaboration d'un nouveau cahier de charges qui entra en vigueur le 2 juin 1894.

b) *Attribution des lots*

Les lots de distillerie étaient adjugés, par voie de mise au concours, à des associations agricoles et à des distillateurs particuliers. Seules les personnes domiciliées en Suisse, jouissant de leurs droits civiques et possédant une bonne réputation pouvaient concourir. Quant aux associations agricoles, il fallait qu'elles fussent constituées selon les dispositions du Code fédéral des obligations (sociétés coopératives), qu'elles fussent inscrites au Registre du Commerce et que leur exploitation de distillerie présentât un caractère réellement agricole. Lors de l'adjudication des lots, la préférence était donnée aux associations agricoles. Toutefois, les lots étaient adjugés aux soumissionnaires dont les offres étaient les plus favorables pour la régie.

c) *Durée des contrats*

La durée des contrats de livraison était de 4 ans pour les distilleries qui existaient déjà et de 6 ans pour celles qui étaient à construire.

Les contrats étaient conclus entre les distillateurs et la régie des alcools, sous réserve de ratification du Département fédéral des finances. Ce dernier se réservait le droit de résilier ou de modifier le contrat suivant les circonstances (abrogation de la loi, diminution de la consommation, non observation des clauses du contrat, etc.).

d) *Campagne de distillation*

Les distilleries qui travaillaient pour la régie entreprenaient leurs opérations en hiver, du 15 septembre au 15 mai. C'est à ce moment que les provisions d'herbages et de fourrages pour le bétail commencent à s'épuiser. Elles étaient alors remplacées en partie par les résidus de la distillation, soit les vinasses et les drêches.

Le nombre des adjudicataires variait suivant les années entre soixante et soixante-dix. Pour 1895 par exemple, les lots de distillerie étaient au nombre de 70, dont 67 concédés aux distilleries à campagne d'hiver et 3 aux distilleries à campagne annuelle (fabriques de levures pressées).

e) *Production*

Les lots ne pouvaient pas être inférieurs à 150 hl, ni supérieurs à 1.000 hl d'alcool absolu. La quantité adjugée à la distillerie indigène n'était presque jamais fournie entièrement. En 1894, alors qu'il lui avait été concédé 28.690 hl d'alcool, seulement 23.404 hl ont été livrés à la régie.

f) *Matières premières*

La principale des matières premières employées pour la distillation était la pomme de terre. Cependant, lorsque les récoltes étaient faibles, les pommes de terre ne suffisaient pas à alimenter les distilleries. Ces dernières mettaient alors en œuvre des céréales indigènes. En cas de pénurie de matières premières indigènes, le Conseil fédéral autorisa exceptionnellement l'emploi de matières étrangères. Pour la campagne 1896-97, les distilleries concessionnaires

furent autorisées à mettre en œuvre pour le tiers de leur contingent, des matières de provenance étrangère, lorsqu'elles eurent prouvé que les deux premiers tiers avaient été fabriqués avec des produits indigènes.

**Matières premières mises en œuvre par les distilleries concessionnaires
durant l'année 1895 en quintaux métriques**

Pommes de terre indigènes	Céréales indigènes	Maïs étranger	Matières étrangères	Seigle	Malt séché
212.001	21.784	1.227	824	15.993	393
	Levure pressée		Déchets de brasserie		
	155		1.036		

g) Contrôle des distilleries

Afin d'assurer, conformément à la loi, la livraison intégrale à la régie du produit de la distillation, toutes les distilleries concessionnaires étaient placées sous la surveillance d'un inspecteur. Neuf arrondissements furent ainsi créés ayant à leur tête un contrôleur. Celui-ci surveille toutes les opérations des distilleries. Il appose les scellés sur les appareils à partir de l'endroit où commence la condensation des vapeurs alcooliques. Les scellés ne peuvent être levés que par l'inspecteur ou les fondés de pouvoirs de la régie des alcools.

Chaque distillerie devait être pourvue soit d'un compteur, soit d'un réservoir de contrôle, placé sous scellés de façon à ce que le distillateur ne puisse soustraire de l'alcool. Le réservoir devait avoir une contenance de 60 hl au minimum et de 150 hl. au maximum.

h) Fin des opérations

Lorsque les réservoirs sont pleins le contrôleur détermine le poids net des fûts ainsi que le titre alcoolique du produit. Il prélève en même temps 3 échantillons qui sont étiquetés et cachetés au sceau du fabricant. Un échantillon est remis au fabricant, les deux autres sont expédiés à Berne au laboratoire de chimie de la régie qui en analyse un et conserve l'autre pour le cas où une contestation surviendrait dans la suite.

A la fin de la période de distillation ou en cas d'interruption d'exploitation de plus de 8 jours, les appareils sont mis sous scellés de telle sorte que leur emploi n'est plus possible.

3. *Distilleries libres.* — Ce sont donc les distilleries qui n'avaient pas droit, d'après la loi, à une indemnité (distilleries supprimées) ou qui ont renoncé tacitement ou expressément à leurs prétentions. Dans cette troisième catégorie, nous rencontrons principalement les agriculteurs qui distillent exclusivement des produits provenant de leurs propres fonds (bouilleurs de cru). Toutefois, les distilleries libres peuvent, sous réserve des prescriptions cantonales sur la fabrication et l'imposition des eaux-de-vie, distiller des matières ayant été soumises au droit de monopole correspondant (matières premières imposées).

Les distilleries libres peuvent donc distiller deux sortes de matières premières sans avoir à livrer leurs produits à l'administration des alcools :

a) les matières non soumises à la finance de monopole et dont les produits en sont aussi exempts ; ce sont les matières indigènes telles que le vin, les mares de raisin, la lie de vin, les fruits à pépins et à noyau et leurs déchets, les baies et les racines de gentiane ;

b) les matières pouvant être distillées moyennant paiement de la finance de monopole (matières imposées) : ce sont les matières de provenance étrangère. La finance de monopole se perçoit sous deux formes :

1. sur l'importation des matières premières :
2. sur la fabrication des produits distillés.

Les matières étrangères, après avoir été importées légalement dans le pays, c'est-à-dire après justification du paiement de la finance de monopole, sont traitées sur le même pied que les matières non soumises au monopole.

La forme d'imposition mentionnée sous b) repose sur un arrangement conclu entre le département des finances et le distillateur qui demande l'autorisation. Cette autorisation n'est donnée que pour une certaine durée ou pour un nombre de distillations limité. Cette forme d'impôt n'est appliquée que dans des cas exceptionnels (distillation de vins étrangers gâtés, par exemple).

En comparant la situation faite par le monopole aux distilleries libres avec celle créée aux distilleries concessionnaires de lots, on constate une inégalité flagrante en faveur des premières. En effet, celles-ci peuvent vendre leur alcool au prix qu'elles veulent, tandis que les distilleries travaillant pour la régie sont obligées de subir le prix fixé. Les distilleries libres ont ainsi fabriqué la plus grande quantité d'alcool possible. A cet effet, elles se sont mises à utiliser toutes espèces de matières premières nouvelles, en particulier les fruits et leurs déchets, les baies qui croissent à l'état sauvage dans

le pays. L'on vit ainsi s'accroître d'année en année le nombre des distilleries libres. Leurs eaux-de-vie échappant à la «finance de monopole» portèrent un préjudice considérable aux ressources fiscales du monopole.

C. Résultats de la première législation

De 1887 à 1900 inclusivement, soit pendant 13 années $\frac{1}{2}$ environ, le rendement du monopole de l'alcool s'est élevé à fr. 80.791.982,90, ce qui donne une moyenne annuelle de fr. 5.985.000,— en chiffres ronds.

Voici le total des recettes et des dépenses pour les différentes années :

Années	Recettes	Dépenses	Excédents
1887/88	10.764.113,89	5.790.961,19	4.973.152,70
1889	10.611.295,31	5.252.429,29	5.358.866,02
1890	13.773.596,11	6.778.270,15	6.995.325,96
1891	14.388.778,01	7.740.863,27	6.647.914,74
1892	14.750.240,26	8.370.423,33	6.379.816,93
1893	13.826.674,98	7.866.939,62	5.959.735,36
1894	12.344.582,24	6.839.013,49	5.505.568,75
1895	12.484.359,40	7.081.982,94	5.402.376,46
1896	13.214.524,85	6.834.340,77	6.380.184,08
1897	13.767.839,58	6.787.773,83	6.980.065,75
1898	14.156.853,98	6.907.072,01	7.249.781,97
1899	13.787.983,01	7.184.325,32	6.603.657,69
1900	13.036.294,93	6.680.758,44	6.355.536,49
	<u>170.907.136,55</u>	<u>90.115.153,65</u>	<u>80.791.982,90</u>

Maintenant, nous allons décomposer ces chiffres et examiner rapidement les principaux postes de recettes et de dépenses. Parmi ces dernières, nous avons :

1) *Achat d'alcool étranger.* — D'après la loi sur l'alcool, la régie achète donc à l'étranger les $\frac{3}{4}$ de l'alcool nécessaire à la consommation du pays. Cette proportion a été gardée, excepté pour 1887/88 où l'on avait dû couvrir une fraction relativement plus grande, $\frac{1}{3}$ au lieu de $\frac{1}{4}$ de la consommation par l'achat d'alcool indigène.

Les achats sont faits par la régie qui se met en relation directement avec les maisons étrangères ou avec leurs agents domiciliés en Suisse. Les livraisons sont effectuées sur la base d'un contrat.

Les achats à l'étranger comprennent surtout des trois-six extra-fin, surfin et fin.

Le total des importations par pays durant les 10 premières années (1889-1898) s'élève à :

			par q. douane non comprise
Allemagne .	163.414 q. pour un montant de fr.	6.989.727.86	42.77
Autriche-			
Hongrie . .	588.977 q. pour un montant de fr.	19.506.117.42	33.12
Italie . . .	4.228 q. pour un montant de fr.	149.132.90	35.27

Les produits allemands sont supplantés par les autrichiens. Ces derniers accusent un prix de revient plus bas rendus frontière suisse.

Une des principales sources de recettes du monopole consiste donc dans la différence entre le prix d'achat de l'alcool et le prix de vente. Aussi nous donnons ci-dessous cette différence de prix pour les différentes qualités ; dans le prix d'achat est compris le droit de douane.

Qualité	Prix d'achat	Prix de vente	Différence
1. Trois-six extrafin . .	Fr. 74.57	Fr. 175.—	Fr. 100.43
2. Kahlbaum fin . . .	» 67.07	» 175.—	» 107.93
3. Trois-six surfin . . .	» 67.07	» 173.—	» 104.93
4. Trois-six fin	» 60.82	» 170.—	» 109.18
5. Alcool brut	» 69.15	» 170.—	» 100.85
6. Alcool indigène . . .	» 97.50	» 170.—	» 72.50

2) *Achat d'alcool indigène.* — Le prix d'achat est fixé chaque année après consultation des intéressés. Ce prix varie suivant les fluctuations du prix des matières premières. Nous donnons ci-dessous la moyenne des prix d'achat pratiqués par la régie pour l'alcool indigène (trois-six et alcool non potable compris) :

1887/88 :	Fr. 91.34 par quintal	1895 :	Fr. 87.77 par quintal
1889 :	Fr. 90.04 par quintal	1896 :	Fr. 87.37 par quintal
1890 :	Fr. 90.29 par quintal	1897 :	Fr. 86.19 par quintal
1891 :	Fr. 90.63 par quintal	1898 :	Fr. 86.45 par quintal
1892 :	Fr. 90.21 par quintal	1899 :	Fr. 85.64 par quintal
1893 :	Fr. 90.88 par quintal	1900 :	Fr. 83.53 par quintal
1894 :	Fr. 90.01 par quintal		

Comme nous pouvons nous en rendre compte, les prix d'achat de l'alcool indigène ont été stables durant cette période. Par conséquent, les possibilités d'un bénéfice plus grand ou plus petit du

monopole dépendent également de l'importance de la consommation et du prix de l'alcool sur le marché étranger¹⁾. A ce sujet, il est intéressant de noter une anomalie. En effet, un des buts de la loi était la diminution de la consommation ; toute restriction apportée par les cantons pour diminuer la consommation se serait répercutée dans le rendement fiscal. Les cantons devant régulariser le commerce de détail se trouvèrent placés devant deux intérêts opposés, l'un dérivant des nécessités budgétaires, l'autre déroulant de considérations humanitaires. Ils durent régler le commerce de détail tout en conciliant au mieux ces deux intérêts contradictoires.

Durant les douze premières années, les distilleries indigènes concessionnaires ont livré à la régie les quantités d'alcool²⁾ suivantes :

	Quintaux métriques à 95/96 °	Prix total d'achat Fr.
1887/88	25.045,26	2.287.725,84
1889	19.004,18	1.711.181,05
1890	21.186,52	1.912.857,—
1891	19.322,48	1.751.294,85
1892	22.764,06	2.053.586,30
1893	23.455,28	2.131.683,35
1894	19.921,37	1.793.056,10
1895	25.816,27	2.265.945,90
1896	21.218,01	1.853.843,30
1897	25.730,31	2.217.703,20
1898	23.472,28	2.029.208,70
1899	25.305,39	2.167.184,80
1900	26.523,88	2.125.701,26
	298.765,25	26.390.971,65

Les spiritueux qui entrèrent en considération pour le monopole étaient ceux qui provenaient des pommes de terre, du seigle, du maïs ou de la mélasse. Le produit de la première distillation de ces matières premières se nomme dans le commerce alcool brut. Pour obtenir une qualité encore supérieure, il faut que l'alcool brut subisse une seconde purification, opérée par des procédés chimiques ou mécaniques, connue sous le nom de raffination. Le produit purifié par rectification ou raffination porte le nom de trois-six. Il est désigné par trois-six fin (Feinsprit) un produit

¹⁾ J. F. Töndury: Resultate und Wirkungen der eidg. Alkoholgesetzgebung Diss. Basel 1907.

²⁾ Alcool de bouche et alcool non potable.

obtenu par la rectification de l'alcool brut, par trois-six surfin (Primaspirt) un produit qui a été raffiné avant d'être rectifié et par trois-six extrafin (Weinspirit) une spécialité extrafine du précédent.

Dans le pays, la régie achetait aux distilleries concessionnaires des alcools bruts. Ceux-ci, avant d'être livrés à la consommation, durent être rectifiés, exception faite pour l'alcool de pommes de terre qui ne contenait pas plus de 1 ½ % d'impuretés, c'est-à-dire de matières autres que l'alcool éthylique et l'eau.

3) *Achat de fûts.* — Pour faciliter la vente de l'alcool, la régie livre également des fûts qu'elle achète à des maisons spécialisées. Comme les frais d'achat sont à peu près couverts par la vente des fûts, nous ne ferons que signaler ce poste.

4) *Frais généraux d'administration.* — Nous classons dans cette rubrique toutes les autres dépenses figurant dans le compte d'exploitation. Nous trouvons cinq groupes :

1. Administration (centrale, contrôle, entrepôts).
2. Entretien et mise au complet du matériel des entrepôts, des appareils de rectification, des wagons-réservoirs et des appareils de contrôle.
3. Frais de transport.
4. Drawbacks (article 5 de la loi).
5. Amortissements et intérêts de la dette (emprunt décrété par les Chambres en juin 1887).

Parmi ces différents postes, seul le quatrième présente un réel intérêt au point de vue fiscal.

L'article 5 de la loi fédérale sur les spiritueux stipule :

« Lors de l'exportation de produits pour la fabrication desquels on emploie de l'alcool imposable, la quantité d'alcool qui a dû être employée, en raison des conditions spéciales de la fabrication, est déterminée et donne droit à un remboursement correspondant au bénéfice du monopole payable à la fin de l'exercice.

« La somme à rembourser est calculée par le Conseil fédéral sur la base moyenne entre le prix de vente et le prix d'achat des spiritueux importés (locomagasin).

« L'exportation de quantités inférieures à 20 litres ne donne droit à aucun remboursement ».

Lors de l'introduction du monopole, plusieurs maisons d'exportation possédaient encore d'anciennes provisions de spiritueux achetés aux prix qui avaient cours avant le monopole. Par conséquent, il n'y avait pas lieu de faire, en cas d'exportation, de remboursement correspondant au bénéfice du monopole. Aussi l'élaboration des règlements découlant de cet article de loi n'était pas pressante. C'est pourquoi le premier règlement relatif à cet objet date du 4 novembre 1887 seulement ; il a été ensuite modifié les 10 février, 2 mars et 14 septembre 1888.

Dans ces diverses dispositions réglementaires, il a été fixé deux sortes de normes pour le remboursement :

1. Conformément à l'article 5 de la loi, le taux de remboursement est variable et n'est fixé qu'à la fin de l'exercice d'après les résultats de la période écoulée.

2. Le taux est fixe ; les maisons d'exportation peuvent le percevoir dans le courant de l'exercice par anticipation. En revanche, elles renoncent à la répartition du remboursement à laquelle elles auraient droit d'après les principes de l'article 5.

L'introduction de ce taux fixe avait pour but de faciliter le commerce d'exportation aux maisons disposant d'un capital restreint et pour lesquelles il est difficile d'attendre, pour être remboursées, les résultats d'un exercice plein.

Par arrêté du 15 août 1890, le remboursement du bénéfice du monopole a été accordé pour l'alcool employé au vinage de vins destinés à l'exportation. La proportion d'alcool admise pour le vinage a été fixée à 2 % pour les vins naturels et à 4 % pour les vins artificiels, au maximum. Suivant les vœux exprimés à diverses reprises par les maisons d'exportation, l'obligation de l'étalonnage des fûts d'exportation fut supprimée par l'arrêté du 16 février 1892 en même temps que la limite de poids au-dessous de laquelle les envois exportés n'ont plus droit au remboursement a été abaissée.

Voici un tableau récapitulatif des frais généraux d'administration pour la période de 1887/1900.

Années	Administration	Entretien du matériel	Frais de transport	Drawbacks	Intérêts
1888	383.791,60		64.846,36	121.786,75	49.071,61
1889	311.135,33	99.336,02	130.219,11	161.737,—	97.659,50
1890	333.303,63	652,—	185.679,39	180.776,28	154.403,32
1891	327.236,81	20.267,41	198.898,07	210.472,49	104.077,13
1892	386.292,42	54.506,—	197.085,91	190.011,75	128.840,67
1893	404.382,80	28.116,05	200.188,16	214.186,80	164.651,82
1894	399.135,73	28.764,10	183.131,59	171.724,95	177.660,84
1895	394.026,55	19.032,62	188.994,08	224.074,05	155.355,47
1896	385.392,23	13.718,69	207.444,77	207.077,05	119.058,05
1897	415.288,20	20.175,14	277.346,10	197.657,30	76.025,27
1898	427.537,39	10.311,41	237.085,42	187.862,35	24.793,60
1899	416.945,78	9.206,78	231.727,15	207.431,25	7.454,70
1900	434.096,12	14.366,97	235.161,90	198.927,90	5.699,30
1888-1900	5.018.564,59	318.453,19	2.487.808,06	2.473.725,42	1.264.751,28

Les principaux chapitres de dépenses ayant été passés en revue, nous allons prendre *les recettes*. Laissant de côté le poste : vente de fûts, nous trouvons trois grands chapitres :

- 1) vente de trois-six et d'alcool potables ;
- 2) vente d'alcool dénaturé ;
- 3) finance de monopole.

1) *Vente de trois-six et d'alcool potables.* — La loi sur les spiritueux donne au Conseil fédéral pour fixer son prix de vente une latitude entre la limite inférieure de fr. 120.— par hectolitre d'alcool absolu (ce qui correspond à 140 francs par quintal à 95°) et la limite supérieure de fr. 150.— par hectolitre d'alcool absolu (175 francs par quintal à 95°).

Le 2 septembre 1887, donc au moment de la mise en exécution de la loi, les prix furent fixés comme suit :

trois-six extrafin (Weinsprit) : 152.— fr. par quintal à 95° Tralles
trois-six surfin (Primasprit) : 145.— fr. par quintal à 95° Tralles
trois-six fin (Feinsprit) : 140.— fr. par quintal à 95° Tralles

L'alcool brut fut vendu au prix du trois-six fin.

Les motifs qui ont engagé le Conseil fédéral à fixer ces prix près de la limite légale inférieure sont les suivants :

On n'a pas voulu, en calculant à un chiffre plus élevé les premiers prix de vente officiels, augmenter encore les bénéfices de ceux qui possédaient des provisions. En second lieu, il a fallu

faire en sorte de ne pas provoquer la contrebande depuis l'Allemagne et l'Autriche. Enfin, il ne fallait pas trop donner d'impulsion aux distilleries libres dans l'intérêt même du monopole au point de vue fiscal.

Dès que les prix furent élevés en Allemagne et en Autriche et que les provisions indigènes furent consommées, les prix de vente officiels furent portés à la limite maximum. Ainsi depuis le 17 janvier 1888, les prix furent définitivement fixés comme suit :

- fr. 175.— par quintal à 95° pour le trois-six extrafin,
- fr. 170.— par quintal à 95° pour le trois-six surfin,
- fr. 167.— par quintal à 95° pour le trois-six fin.

Si nous nous étendons un peu sur les questions de prix, c'est qu'ils ont une grande importance. En effet, si nous étudions d'une façon approfondie la situation financière du monopole, nous constatons que son rendement fiscal dépend de deux facteurs :

1. des recettes brutes provenant de la vente et de l'imposition des boissons distillées,
2. des frais d'administration.

La différence entre ces deux postes donne le revenu net du monopole.

Parmi les recettes de la régie, c'est la vente de l'alcool potable qui est la source de recettes la plus importante. En effet, la régie vend en moyenne 64.000 quintaux d'alcool de bouche au prix moyen de 168 francs. Pour bien montrer l'importance de ces recettes, nous détaillons le produit de l'achat et de la vente de l'alcool potable durant les 12 $\frac{1}{2}$ premières années.

1888	4.781.919,85	9.700.101,80	4.918.181,95
1889	4.033.982,58	9.677.542,47	5.543.559,89
1890	4.750.809,52	11.632.804,56	6.881.995,04
1891	4.750.809,52	11.797.322,52	6.560.234,72
1892	5.596.248,48	11.944.102,19	6.347.855,71
1893	5.039.751,58	11.315.350,75	6.275.599,17
1894	4.289.682,30	9.767.719,57	5.478.037,27
1895	4.380.686,—	9.825.346,94	5.444.660,94
1896	4.240.280,80	10.509.762,56	6.269.481,76
1897	4.265.522,40	10.995.228,87	6.729.706,47
1898	4.306.799,12	11.258.491,40	6.951.692,28
1899	4.484.446,64	10.834.708,06	6.350.261,32
1900	3.965.653,03	10.152.637,08	6.186.984,05
	59.372.870,10	139.411.118,77	80.038.248,67

La régie livre l'alcool sur commande contre paiement comptant et par quantité minimum de 125 kg. ou 150 litres environ (soit $\frac{1}{4}$ de fût, les fûts entiers employés dans le commerce spiritueux contenant 600 litres).

Les livraisons ont lieu aux prix fixés. Il n'est pas accordé d'escompte, ni faveur quelconque aux acheteurs de grandes quantités.

Les commandes sont adressées à l'administration centrale, à Berne, qui fait exécuter la livraison par l'un de ses dépôts. L'administration prend à sa charge les frais de transport de la marchandise par chemin de fer depuis le dépôt jusqu'à la station suisse fixée par l'acheteur. Elle n'assume aucune responsabilité pour les risques du transport par chemin de fer. Ces risques sont à la charge de l'acheteur, à moins que le règlement de transport des chemins de fer n'en stipule autrement. La régie ne prête pas de futaile. Le prix de la marchandise vendue est calculé d'après la contenance en alcool et le poids net constatés par le dépôt lors de l'expédition. En général, l'acheteur verse d'avance, en même temps qu'il envoie la commande, le montant approximatif de la facture, sinon le montant de la facture est pris en remboursement sur la marchandise. Le destinataire doit alors payer la provision de $\frac{1}{2}$ % fixée par le règlement des chemins de fer.

2) *Vente de l'alcool dénaturé.* — Selon l'article 6 de la loi fédérale sur les spiritueux, l'alcool destiné à des usages industriels ou aux besoins domestiques est livré dénaturé par les entrepôts de la régie. Jusqu'à fin 1888, c'est-à-dire jusqu'à la création des entrepôts, les particuliers furent autorisés à importer directement l'alcool qui fut alors dénaturé par les employés des péages. La plus grande partie de l'alcool dénaturé est employé comme alcool à brûler dans les ménages et les établissements industriels. Pour cet alcool-là, on appliqua la dénaturation absolue ; celle-ci consiste à ajouter à l'alcool une substance qui rend le liquide non potable, sans lui enlever ses qualités combustibles. La dénaturation relative est appliquée pour l'alcool servant à certaines fabrications déterminées¹⁾. Le dénaturant diffère dans chaque cas, suivant les besoins de l'industrie respective : acide acétique, camphre, térébenthine, bleu d'aniline, éosine, fluoresceine, acide nitrique, etc.

Les procédés de dénaturation donnèrent lieu à une étude longue et difficile. Il était désirable, dans l'intérêt fiscal, de trouver une matière qui permette de reconnaître l'existence d'une

¹⁾ Produits pharmaceutiques, cosmétiques, articles de parfumerie, savons, laques, vernis, couleurs (Teerfarben), etc.

renaturation, lors même que l'alcool renaturé serait déjà transformé en boisson.

Pour l'alcool absolument dénaturé, le moyen de dénaturation consistait en un mélange d'huile de goudron, de bases de pyridine et d'alcool. On a ajouté des huiles odoriférantes (romarin, lavande) pour tâcher de couvrir la mauvaise odeur dégagée par la pyridine sans y parvenir entièrement. En vue d'améliorer la qualité de l'alcool à brûler, la régie livra à partir de novembre 1891 cet alcool sous la forme de trois-six à 95° et non plus sous celle d'alcool.

Par arrêté du Conseil fédéral du 31 mai 1889, l'achat et la vente de l'alcool absolument dénaturé fut soumis entièrement au monopole.

Par contre, l'achat de l'alcool relativement dénaturé n'est pas soumis au monopole. Les industriels autorisés à faire emploi de cet alcool avaient le choix de se le procurer soit auprès de la régie, soit directement à l'étranger. Au point de vue fiscal, il n'y avait pas de raisons de soumettre cet alcool au monopole vu que la régie devait le livrer au prix de revient.

En 1900, l'alcool relativement dénaturé fut livré à 250 fabriques appartenant à 21 industries différentes. Parmi les principales, nous trouvons les fabriques de laques et de vernis (88), celles de produits pharmaceutiques et chimiques (47), savonneries et parfumeries (25), fabriques de teintures et d'essences (22), vinaigreries (20).

Afin d'obtenir le rendement de la vente de l'alcool dénaturé, nous avons établi le tableau suivant :

	Achat	Vente	Excédent
1888	8.521,80	9.906,40	1.384,60
1889	293.686,68	262.152,28	31.534,40
1890	1.014.014,31	1.234.261,47	220.247,16
1891	1.558.785,51	1.692.940,90	134.155,39
1892	1.758.857,70	1.855.342,25	96.484,55
1893	1.696.925,22	1.795.935,51	99.010,29
1894	1.522.772,06	1.841.574,88	318.802,82
1895	1.646.978,91	1.964.204,15	317.225,24
1896	1.615.690,89	1.994.268,44	378.577,55
1897	1.551.402,80	2.059.934,15	508.531,35
1898	1.671.104,22	2.155.386,44	484.282,22
1899	1.799.598,62	2.229.914,85	430.316,23
1900	1.794.825,32	2.190.225,90	395.430,58

Toutefois, il faut remarquer que la différence entre l'achat et la vente ne représente qu'un bénéfice brut ; il n'est pas tenu compte des frais de dénaturation, de transport, d'administration.

3) *Finance de monopole.* — La finance de monopole est perçue à l'importation sur :

a) les spiritueux de qualités supérieures. D'après la circulaire du 16 juillet 1887, ce sont tous les produits obtenus ou transformés par la distillation : rhum, whisky, kirsch, eau-de-vie, arac, bitter, liqueurs, etc. ;

b) les articles contenant de l'alcool (les vins, les produits pharmaceutiques, chimiques, les articles de parfumeries, les cosmétiques, les vernis, les laques, etc.) ;

c) les matières servant à la fabrication de l'alcool (marcs de raisin, lies de vin, cerises et prunes foulées, les raisins secs, les fruits, baies, etc.).

Pour les spiritueux énumérés sous lettre *a)* et qui titrent de 25 à 72 %, la finance de monopole est de fr. 80.— par quintal métrique. Tous les spiritueux qui titrent plus de 72 degrés sont grevés, indépendamment du droit de fr. 80.—, d'une taxe additionnelle de 80 ct. par quintal pour chaque degré au-delà de 72 degrés.

Pour les produits mentionnés sous lettres *b)* etc., la finance de monopole varie suivant la nature de l'objet et sa richesse en alcool.

Pour la période d'exploitation de 1887 à 1900, nous obtenons le tableau suivant :

Produit de la finance de monopole à la frontière et à l'intérieur

Années	Recettes	Remboursements	Produit net
1887/88	1.132.034,04	443.325,70	668.708,34
1889	575.437,91	3.294,75	572.143,16
1890	779.052,04	12.024,63	767.027,41
1891	827.483,41	5.155,83	822.327,64
1892	912.871,97	19.154,81	893.717,16
1893	632.626,04	21.668,29	610.957,75
1894	697.689,99	25.051,32	672.638,67
1895	655.981,89	35.907,58	620.074,31
1896	697.775,18	36.440,33	661.314,85
1897	704.150,46	30.115,40	674.035,06
1898	730.292,55	29.782,11	700.510,44
1899	723.125,24	28.914,14	694.211,10
1900	679.440,58	24.176,93	655.263,65

Les remboursements ont lieu :

- 1) lorsque la marchandise soumise à la finance de monopole est réexportée ;
- 2) lorsque les matières premières ont été utilisées sans distillation ;
- 3) lorsqu'il y a eu erreur dans l'application du droit de monopole ;
- 4) lorsque l'acheteur bénéficie du droit d'exterritorialité.

Nous donnons ci-dessous une récapitulation générale des recettes et des dépenses pendant la période de 1887 à 1900 (compte d'exploitation) :

	Recettes	Francs
a) Vente d'alcool potable		139.411.118,77
b) Vente d'alcool dénaturé		21.286.076,92
c) Vente de futaille		1.177.011,32
d) Droits de monopole sur les spiritueux supérieurs et sur d'autres articles alcooliques		9.032.929,54
Total des recettes . . .		<u>170.907.136,55</u>

	Dépenses	Francs
a) Achat d'alcool potable		59.372.870,10
b) Achat d'alcool dénaturé		17.933.164,04
c) Achat de futaille		1.245.816,97
d) Frais de transport		2.487.808,06
e) Administration		5.018.564,59
1. Administration centrale	2.045.987,31	
2. Contrôle des distilleries	634.109,25	
3. Entrepôts et établissements de rectification .	1.632.841,24	
4. Expertises et commissions	57.082,32	
5. Bonifications aux douanes, postes et finances .	648.544,47	
f) Intérêts		1.264.751,28
g) Drawbacks		2.473.725,42
h) Entretien et mise au complet du matériel des entrepôts, des appareils de rectification, des wagons-réservoirs, des appareils de contrôle, etc.		318.453,19
Total des dépenses . . .		<u>90.115.153,65</u>

	Résumé	Francs
Total des recettes		170.907.136,55
Total des dépenses		90.115.153,65
Excédent du compte d'exploitation		<u>80.791.982,90</u>

Emploi de l'excédent

1. Amortissement partiel du compte de l'installation des entrepôts	752.208,49
dont à déduire le report fait en 1899 sur le chiffre 3 pour l'amortissement de l'emprunt	<u>590.000,—</u>
	162.208,49
2. Fonds pour la construction d'un bâtiment d'administration	300.000,—
3. Amortissements des emprunts (y compris fr. 590.000,— provenant du chiffre 1)	5.900.000,—
4. Répartition aux cantons et aux communes à octroi	<u>74.429.439,30</u>
Ensemble	80.791.647,79
Solde	<u>335,11</u>
Somme égale à l'excédent	<u>80.791.982,90</u>

Le produit fiscal du monopole s'est donc élevé pour la période de 1887/1900, après déduction des amortissements¹⁾ à fr. 74.429.439.30. Nous allons examiner comment cette somme a été répartie entre les cantons.

D. Répartition des recettes

En vertu de l'article 6 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, les droits d'entrée (ohmgelds et octrois) perçus par les cantons et les communes devaient être abolis à partir de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les spiritueux. Par contre, pour réparer le préjudice causé par cette suppression, on devait rembourser aux intéressés jusqu'en 1890, sur le produit du monopole, les recettes qu'ils perdaient de ce fait.

Le mode de répartition est basé sur l'article 32bis, alinéa 4, de la Constitution fédérale, sur l'article 6 des dispositions transitoires de la Constitution et sur la loi fédérale du 3 juin 1891²⁾. Selon ces textes de loi, le produit net du monopole est à répartir entre

¹⁾ Amortissements de l'emprunt et des constructions.

²⁾ L. F. du 3 juin 1891, Rec. off. nouv. série, XII. 321.

tous les cantons proportionnellement à leur population de fait à partir de 1886. Par population de fait, il faut entendre celle établie par le recensement fédéral le plus récent. Quant à la période de 1887 à 1895, le mode de répartition est différent, par suite du décompte avec les cantons et les communes à octroi. Il s'agissait d'établir d'abord la part de chaque canton et de chaque commune à octroi (Genève et Carouge) proportionnellement à leur population. Au cas où cette part constituait un déficit pour l'un des intéressés, comparativement à la moyenne des droits d'entrée perçus de 1880 à 1884, le montant du déficit devait être bonifié sur la part des autres ayants-droit de la façon suivante : la totalité pour 1887 à 1890, $\frac{1}{2}\%$ pour 1891, $\frac{1}{4}\%$ pour 1892, $\frac{3}{8}\%$ pour 1893, $\frac{1}{2}\%$ pour 1894 et $\frac{1}{8}\%$ pour 1895.

A la suite de cette répartition et en comparant les recettes moyennes du monopole distribuées aux cantons de 1887 à 1900 avec les recettes moyennes de l'omhged pour la période de 1880 à 1884, il apparaît que quatre cantons seulement ont reçu un revenu fiscal inférieur. Ce sont Uri, Soleure, Lucerne et Fribourg.

Conformément à l'article 32bis de la Constitution fédérale, les cantons étaient tenus d'employer au moins le 10 % des recettes pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets.

Il a été réparti aux cantons, sur le produit fiscal du monopole, pour l'année 1900 par exemple, une somme de : fr. 6.453.334.80 et pour la période de 1887 à 1900 : fr. 74.429.439.30. Le tableau suivant indique la part reçue par chaque canton.

Cantons	Part aux recettes nettes	
	de 1900	de 1887/1900
Zurich	745.923,20	7.379.174,17
Berne	1.186.691,—	14.517.408,36
Lucerne	298.588,40	4.327.254,01
Uri	38.027,—	641.598,54
Schwyz	110.831,60	1.096.420,85
Unterwald-le-Haut .	33.066,—	353.119,09
Unterwald-le-Bas .	27.544,—	297.294,76
Glaris	74.346,80	815.704,23
Zoug	50.870,60	527.456,12
Fribourg	262.963,80	3.913.946,42
Soleure	188.559,80	2.760.273,25
Bâle-Ville	163.339,—	1.677.205,—
Bâle-Campagne . .	136.738,80	1.437.200,38
Schaffhouse	83.327,20	824.328,74
Appenzell Rh.-E. .	119.222,40	1.179.428,26
Appenzell Rh.-I. .	28.388,80	280.841,14
<i>A reporter . . .</i>	<u>3.548.878,40</u>	<u>42.028.653,32</u>

Cantons	Part aux recettes nettes	
	de 1900	de 1887/1900
<i>Report</i> . . .	3.548.878,40	42.028.653,32
Saint-Gall	504.607,40	4.991.915,96
Grisons	211.717,—	2.353.964,39
Argovie	426.434,80	4.547.506,56
Thurgovie	231.266,20	2.287.840,86
Tessin	279.281,20	3.096.999,42
Vaud	552.853,40	6.102.934,28
Valais	224.041,40	2.272.275,59
Neuchâtel	239.881,40	2.373.068,22
Genève (y compris: communes de Genève et de Carouge .	234.823,60	4.374.280,70
	<u>6.453.334,80</u>	<u>74.429.439,30</u>

Le système de répartition proportionnelle au chiffre de la population a soulevé des critiques assez vives autant dans les Chambres que dans la presse. On réclamait une répartition basée sur le chiffre de la consommation des spiritueux soumis au monopole. L'administration fit remarquer que le système en vigueur avait été adopté en pleine connaissance de cause par l'Assemblée fédérale en 1885 lors de la revision constitutionnelle. Elle fit observer également que la consommation de chaque canton n'était pas connue et qu'elle ne pouvait pas être établie avec le système d'imposition en vigueur. En effet, pour le trois-six et l'alcool, on ne connaissait que les stations de chemin de fer et de bateaux à vapeur où les expéditions de la régie avaient été adressées. La régie ignorait le sort ultérieur de ces envois.

Si le monopole n'a pas apporté une augmentation considérable des ressources fiscales pour les cantons à ohmgeld, l'intervention de la Confédération ne leur a non plus pas porté préjudice. Par contre, pour les cantons qui ne percevaient pas d'ohmgeld, cette répartition constitua un bénéfice réel.

Quant aux buts de la nouvelle législation (réduire la consommation des spiritueux, favoriser certains intérêts agricoles, augmenter le rendement financier), nous constatons qu'ils ont été atteints malgré la contradiction existant entre eux (rapport de gestion de la régie pour 1887-88, p. 125).

En terminant l'étude de cette première période d'application de la loi fédérale sur les spiritueux, nous constatons que la revision de 1885 n'a que légèrement modifié l'assiette et le taux des droits

de péages fédéraux. Par contre, la situation est différente pour les impôts perçus par les cantons par suite de leur suppression et de l'introduction du monopole.

Il est incontestable que le monopole a eu pour effet d'améliorer sensiblement la situation. Il a constitué un progrès sur l'état de fait antérieur. Son application a provoqué une baisse immédiate dans le niveau de la consommation des boissons distillées. Les rapports annuels de la régie donnent les résultats de la consommation d'une manière précise en ce qui concerne les spiritueux distillés soumis au monopole. Par contre, pour les eaux-de-vie non soumises au monopole, la régie doit se borner à des évaluations approximatives. D'après ces estimations, elle évaluait à 34.000 hl. environ cette consommation. Bref, la consommation moyenne du pays en boissons distillées de tous genres se porterait de 6 à 6 ½ litres d'alcool à 50° par habitant¹⁾.

Il serait peut-être équitable d'admettre avec Monnier²⁾ que les efforts des sociétés antialcooliques sont également pour une bonne part dans la diminution de la consommation. En effet, l'appel lancé par le Conseil fédéral à l'initiative privée dans son message du 20 novembre 1884 a été entendu ; depuis ce moment-là, le mouvement antialcoolique n'a cessé de se développer.

¹⁾ Rapport de gestion de la régie des alcools pour 1896 et 1899.

²⁾ Monnier Auguste, L'alcool, étude de législation, Cernier 1903.

CHAPITRE IV

La situation de 1901 à 1932

A. Loi fédérale sur l'alcool du 29 juin 1900

Bien que le législateur se soit efforcé de n'introduire dans la loi du 23 décembre 1886 que des principes généraux, certains inconvénients à ce mode de faire apparurent lors de l'application du monopole. Il fallut édicter des mesures spéciales de détail qui figurèrent soit dans le cahier des charges, soit dans les arrêtés du Conseil fédéral. Pour légitimer et pour donner une base légale à ces dispositions, une revision de la loi devint nécessaire. Cette revision fut introduite par le message du Conseil fédéral du 6 juin 1898¹⁾. Elle aboutit à l'adoption d'une nouvelle loi : « Loi fédérale sur l'alcool du 29 juin 1900 ». Cette loi fut déclarée en vigueur à partir du 12 octobre 1900 et mise à exécution le 16 janvier 1901 en même temps que son règlement d'exécution du 24 décembre 1900²⁾. Le nouveau cahier des charges date également du 24 décembre 1900³⁾.

Voici les principaux points sur lesquels la nouvelle loi diffère de la précédente.

a) *Limites du monopole* (article 1 de la loi du 29 juin 1900). — L'article 32 bis de la Constitution fédérale exceptait des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt, la distillation du vin, des fruits et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies et autres matières analogues.

La loi de 1886 avait donné à cette exception une portée générale ; la nouvelle loi, par contre, la limite aux produits indigènes conformément à l'arrêté fédéral du 20 décembre 1887.

¹⁾ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision partielle de la loi fédérale sur les spiritueux (du 6 juin 1898). FF, 1898, III, 260.

²⁾ et ³⁾ Monopole fédéral de l'alcool. Lois principales, règlement d'exécution, etc. (texte officiel) Berne 1901. RO, 1900, XVIII. 273 et 275.

b) *Production indigène* (article 1 à 5). — La nouvelle loi maintient la disposition suivant laquelle le quart à peu près de la consommation de spiritueux devait être fourni par les distilleries concessionnaires. Toutefois, les termes de « consommation de spiritueux » sont remplacés par ceux plus précis de « consommation du pays en $\frac{3}{4}$ et alcool ». Le contingent réservé à la production indigène ne doit pas dépasser 30.000 hl. d'alcool absolu par année civile. Les ordonnances d'exécution de la loi de 1886 avaient autorisé l'augmentation de 25 % du contingent pour une année déterminée, à condition que cette surproduction serait déduite des livraisons suivantes. La loi de 1900 donne une base légale à ces dispositions qui tiennent ainsi compte du rendement différent des récoltes. La loi de 1886 ne contenait aucune disposition concernant la transformation en boissons des trois-six livrés par la régie. La loi de 1900 abandonne cette transformation à l'industrie privée.

c) *Importation et transit* (articles 6 à 11). — Le droit de monopole de 80 francs par quintal métrique, sans égard à la contenance alcoolique, avait déjà été modifié peu après l'institution du monopole. Ce droit avait été abaissé pour les produits titrant moins de 25° et relevé pour ceux dont le titre dépassait 72°. Ces règles furent sanctionnées par la loi de 1900 qui modifia quelque peu les limites des titres. La fixation des droits à appliquer à l'importation des matières premières propres à la distillation, à l'importation des vins alcoolisés et à celle des produits alcooliques ou fabriqués avec de l'alcool, mais impropres à la boisson, qui était confiée jusqu'ici au tarif douanier et aux traités de commerce, est déterminée dorénavant par la loi. Le transit est soumis aux dispositions de la loi sur les douanes (la loi de 1886 n'en faisait pas mention).

d) *Vente en régie* (articles 12 à 14). — D'après la nouvelle loi (article 12), les commandes ne sont admises que pour livraison immédiate; la répartition d'une commande sur plusieurs fûts n'est admise que si chaque fût a une contenance de 150 litres au minimum. Ces nouvelles dispositions ne font donc que consacrer la pratique admise depuis longtemps. Une modification a été apportée dans la fixation du prix de vente de l'alcool destiné à l'usage industriel ou domestique. D'après l'article 13 de la nouvelle loi, le prix de vente est fixé tous les cinq ans sur la base du prix de revient moyen, d'après les comptes des cinq dernières années. L'alcool destiné aux usages scientifiques et médicaux est livré, sous conditions spéciales, au prix de revient. Par contre, l'alcool

destiné à la fabrication de parfumerie et de cosmétiques liquides n'est pas vendu au prix de revient (article 13).

e) *Exportation* (article 15). — D'après l'article 15 de la nouvelle loi, le Conseil fédéral peut payer des acomptes aux exportateurs sur des remboursements de droits. La limite des quantités exportées donnant droit au remboursement est portée à 5 kg., poids brut (au lieu de 20 litres).

f) *Commerce privé* (articles 16 et 17). — Le nouvel article 17 permet de composer la vente de gros (40 litres au minimum) de différentes espèces d'eau-de-vie, en quantité toutefois d'au moins 20 litres de chaque espèce. Quant au commerce de détail, il se subdivisait dans l'ancienne loi en débit et vente au détail à pot renversé. Dorénavant, toute définition du commerce en détail est du ressort des cantons.

Seuls les agriculteurs distillant exclusivement leurs propres produits et dont la production ne dépasse pas 40 litres ont le droit de vendre librement leurs eaux-de-vie par quantité de 5 litres au moins.

g) *Surveillance et administration* (articles 18 à 22). — Suivant l'article 19, la gestion du monopole est confiée à la régie fédérale des alcools qui jouit de la personnalité civile. Cette gestion est contrôlée par le contrôle fédéral des finances et par les commissions permanentes du Conseil national et du Conseil des Etats et par leurs délégations. Le Conseil fédéral présente chaque année aux Chambres un rapport sur la gestion et le compte de la régie des alcools.

La nouvelle loi ne mentionne plus les dispositions transitoires de la Constitution fédérale concernant la répartition des recettes, le but énoncé de ces dispositions ayant été atteint. En vertu de l'article 22, les résultats du recensement ne servent de base à la répartition des recettes nettes que lorsqu'ils ont été sanctionnés par les Chambres.

h) *Dîme de l'alcool* (article 23). — Le Conseil fédéral reçoit la compétence de faire à l'Assemblée fédérale des propositions au sujet de l'emploi de la dîme de l'alcool.

i) *Pénalités* (articles 24 à 30). — Les contraventions passibles d'une peine sont désignées d'une façon plus précise. La nouvelle loi statue expressément qu'indépendamment de l'amende, le contrevenant est tenu de payer le droit éludé. Outre l'amende, le contrevenant peut être condamné en cas de récidive ou de circonstances aggravantes, à l'emprisonnement jusqu'à six mois. La pres-

cription de la récidive est de cinq ans (article 24). Selon l'article 25, les spiritueux formant l'objet d'une contravention peuvent être confisqués par la régie. Les autres dispositions nouvelles dans ce domaine sont :

1. L'application de la prison préventive aux contrevenants n'ayant pas de domicile en Suisse (article 26).

2. L'introduction de la responsabilité des patrons pour leurs employés (article 27).

3. La création d'amendes d'ordre en faveur de la caisse de la régie (article 28).

Cette nouvelle législation restera ainsi en vigueur durant plus de trente années. C'est pour cette raison que nous nous sommes un peu étendus sur l'examen des principales dispositions.

Le projet de revision de l'article 32 *bis* de la Constitution fédérale déposé par le Conseil fédéral¹⁾ en date du 15 mars 1901 fut accepté par les Conseils législatifs en 1903. Ce projet relatif à une nouvelle réglementation de la vente au détail des spiritueux fut repoussé lors de la votation populaire du 25 octobre 1903.

B. L'approvisionnement des particuliers en alcool industriel²⁾

Par son arrêté du 26 juillet 1904, le Conseil fédéral décida qu'à partir de l'entrée en vigueur des droits sur l'alcool industriel contenus dans la loi du 10 octobre 1902 sur le tarif des douanes, soit au plus tard dès le 1^{er} janvier 1905, la régie aurait seule le droit d'importer et de livrer de l'alcool relativement dénaturé. Les nouveaux droits entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 1905, fr. 11.25 par quintal pour le trois-six et l'alcool de bouche et fr. 4.20 par quintal pour l'alcool industriel. Les détenteurs de licence pour l'alcool dénaturé furent donc obligés de se fournir auprès de la régie conformément à l'arrêté du 26 juillet 1904. La société pour l'industrie chimique pria le Conseil fédéral, dans un mémoire circonstancié, de revenir sur sa décision et de soumettre aux Chambres une proposition tendant à laisser aux indus-

¹⁾ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Steiger tendant à une revision de l'article 32 *bis* de la Constitution (du 15 mars 1901). FF. 1901, II, 142.

²⁾ Arrêté du Conseil fédéral du 26 juillet 1904 sur la vente en régie des alcools destinés à la dénaturation relative FF, 1904, IV. 801.

triels la liberté d'acheter directement à l'étranger l'alcool destiné à être dénaturé. Le département fédéral de justice et de police répondit : « D'après le texte de l'article 32 *bis* de la Constitution, tous les alcools sont soumis à la législation sur l'alcool, qu'ils viennent de l'étranger ou soient fabriqués dans le pays, qu'il s'agisse de l'alcool de bouche ou de l'alcool industriel ou à brûler. L'alcool industriel est bien exempt d'un impôt spécial, mais il n'échappe pas aux effets de la législation sur l'alcool en général. Il ne bénéficie en aucune façon de la liberté du commerce et de l'industrie. Il est donc soumis à toutes les restrictions qui découlent pour le surplus de la législation sur l'alcool, etc. ».

A la suite de plusieurs interventions aux Chambres, le Conseil fédéral autorisa à nouveau l'entrée libre de l'alcool industriel par son arrêté du 20 octobre 1905. L'arrêté du 26 juillet 1904 fut abrogé pour le 31 décembre 1905. Le nouvel arrêté ne devait rester en vigueur que jusqu'à la revision de la loi sur l'alcool.

Par son message du 7 novembre 1905¹⁾, le Conseil fédéral présenta un projet de revision de la loi sur l'alcool. Il présenta des nouvelles bases pour la livraison d'alcool dénaturé destiné à des usages industriels ou domestiques. La nouvelle loi du 22 juin 1907 concernant la revision partielle de la loi sur l'alcool du 29 juin 1900 fut mise en vigueur le 21 octobre 1907, après expiration du délai référendaire. Les articles 13 et 14 de la loi de 1900 étaient remplacés par de nouvelles dispositions.

Selon le nouvel article 13, l'alcool destiné au nettoyage, au chauffage, à l'éclairage, à la cuisson ou à la production de force motrice (alcool à brûler) devait être vendu par la Confédération par quantité de 150 litres au moins, à l'état dénaturé, c'est-à-dire impropre à servir de boisson. Le prix de vente devait à nouveau être fixé tous les cinq ans sur la base du prix de revient moyen calculé d'après les comptes de ces cinq dernières années.

En vertu de l'article 14, quiconque voulait faire emploi d'alcool dénaturé pour des usages autres que ceux spécifiés à l'article 13 devait être muni d'une licence délivrée par la régie. Les détenteurs de la licence étaient tenus d'importer directement l'alcool dont ils avaient besoin. Ces importations étaient soumises au paiement d'une finance administrative de fr. 3.— par quintal, poids brut, indépendamment du droit d'entrée. L'Assemblée fédérale avait le droit de supprimer sans indemnité cette importation par les particuliers.

¹⁾ FF, 1905, V. 977.

L'importation d'alcool industriel par les particuliers fut entièrement supprimée par l'arrêté fédéral du 8 février 1921. Les industriels durent se fournir dès le 1^{er} mars 1921 auprès de la régie¹⁾.

C. Loi fédérale sur l'interdiction de l'absinthe du 24 juin 1910

Cette loi interdit la fabrication, l'importation, le transport, la vente, la détention pour la vente de l'absinthe et ses imitations²⁾.

Cette loi nous intéresse tout d'abord parce qu'elle prévoit des indemnités. D'une façon générale, l'Etat n'est pas tenu de réparer les intérêts privés qui sont lésés par suite de l'application d'une loi qu'il édicte. Cependant dans certains cas, l'équité exige le versement d'une indemnité. Les articles 5 et 6 de la loi permettaient au Conseil fédéral d'élever les droits d'entrée sur l'alcool destiné à la boisson afin de se procurer les moyens nécessaires pour indemniser les personnes lésées par la prohibition de l'absinthe. Pour compenser la perte causée à la régie des alcools par l'élévation des droits d'entrée, le Conseil fédéral est autorisé à augmenter les prix de vente des alcools destinés à la boisson et les droits de monopole sur les spiritueux de qualité supérieure.

La loi sur l'interdiction de l'absinthe imposait au Conseil fédéral trois conditions³⁾ :

1. Il ne devait pas augmenter les droits de douane sur les spiritueux non mentionnés dans la loi.
2. Il ne devait pas augmenter le droit de douane de plus de 40 ct. par degré et par quintal.
3. Le relèvement devait être supprimé lorsque les recettes en résultant auraient atteint le montant des indemnités payées.

Sur la base de ces dispositions, le Conseil fédéral rendit, en date des 7 novembre 1911 et 11 décembre 1911, deux arrêtés sur l'importation des spiritueux et des matières propres à la distillation, ainsi que sur la vente en régie.

L'article 1^{er} de l'arrêté du 7 novembre 1911 énumérait les produits dont l'importation était permise aux particuliers contre

¹⁾ A. Keller, Das schweizerische Alkoholmonopol während des Weltkrieges, Bern 1924. Pages 83 et ss.

²⁾ Par arrêté du 2 juin 1936, le Conseil fédéral autorise les imitations, c'est-à-dire les boissons aromatisées (avec de l'anis, du fenouil, etc.) qui se troublent par l'addition d'eau.

³⁾ W. Burckhart. Le Droit fédéral suisse. Neuchâtel 1935, V^e vol.

paiement des droits de douane résultant du tarif et des droits de monopole fixés par l'arrêté. C'étaient les spiritueux, les substances servant à leur préparation, les vins artificiels, contenant plus de 12 et les vins naturels contenant plus de 15 degrés d'alcool, les produits alcooliques ou fabriqués avec de l'alcool impropres à la boisson, mais pour la fabrication desquels on devait faire emploi de trois-six.

L'alcool absolu et d'autres spécialités de trois-six ou d'alcool (bon goût) pouvaient être importés par les particuliers moyennant autorisation de la régie et paiement d'une taxe d'entrée, en plus du droit de douane prévu au tarif.

Le droit de douane sur les spiritueux importés par la régie elle-même était porté à 19 ct. (10 ct. auparavant) par degré et par quintal métrique. Le prix de vente du trois-six et de l'alcool de bouche était augmenté en conséquence.

En exécution de l'article 4 de la loi fédérale du 24 juin 1910 sur l'interdiction de l'absinthe, les Chambres rendirent, le 22 décembre 1910, un arrêté concernant le paiement des indemnités qui y sont prévues. Ces indemnités furent allouées :

- a) aux propriétaires et fermiers de terrains cultivés en absinthe ;
- b) aux propriétaires de fabriques et aux fabricants ;
- c) aux employés et ouvriers des fabriques.

Ces mesures occasionnèrent des frais : frais d'études, indemnités journalières, frais de voyage, frais d'impression, intérêt des avances de la régie, etc.

Toutes ces indemnités et ces frais furent couverts :

1. par l'augmentation du rendement des droits d'entrée, soit fr. 1.153.805.99 ;
2. par l'attribution d'une somme prise sur les bénéfices de la régie des alcools, soit fr. 678.754.13.

Le montant total des dépenses découlant de l'application de la loi fédérale du 24 juin 1910 sur l'interdiction de l'absinthe s'élève à fr. 1.832.560.12. Ces dépenses ont été amorties durant les exercices 1911 à 1915, 1917, 1918 et 1922.

L'augmentation des prix de vente de la régie devait amener une répercussion considérable sur le marché de l'alcool. Nous en reparlerons plus loin à propos du développement de la distillerie libre.

D. Le monopole de l'alcool pendant la guerre

Le Conseil fédéral reçut par l'arrêté fédéral du 3 août 1914 des pouvoirs illimités en vue de prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder l'indépendance économique du pays.

En vertu de ses pleins pouvoirs, le Conseil fédéral rendit, le 27 août 1914, l'arrêté suivant concernant la fabrication et la vente de l'alcool monopolisé¹⁾ :

1. La mise au concours et l'adjudication des lots de distillerie (article 2 de la loi sur l'alcool) sont renvoyées à l'été 1915. Aucune autorisation de distiller pommes de terre et céréales pendant la campagne 1914/15 ne fut délivrée. Cette mesure avait pour but la conservation de ces matières qui devaient servir exclusivement à l'alimentation.

2. La vente d'alcool de bouche par la régie est suspendue pour une période illimitée, à l'exception des quantités nécessaires aux pharmaciens pour la préparation des médicaments de la pharmacopée. Cette mesure avait pour effet d'assurer la satisfaction des besoins du pays en alcool industriel et en alcool à brûler. On avait en vue aussi de suppléer au manque possible de la benzine et du pétrole, nécessaires au chauffage, à l'éclairage et à la production de force motrice.

3. La vente d'alcool industriel et d'alcool à brûler par la régie est maintenue jusqu'à nouvel ordre aux prix et conditions en vigueur. Les acheteurs d'alcool industriel qui étaient tenus d'importer l'alcool dont ils avaient besoin peuvent s'approvisionner, jusqu'à décision contraire, auprès de la régie des alcools moyennant paiement d'un supplément de fr. 10.— par quintal métrique.

4. Tant que les prix de vente actuels de l'alcool à brûler restent en vigueur, l'arrêté fixe aux détaillants la limite maximum de leur prix de vente à fr. 0.70 par litre.

Par arrêté du 10 octobre 1914 concernant la vente d'alcool monopolisé²⁾ les prix de vente des trois-six extrafin et fin furent portés à un chiffre correspondant à peu près aux cours étrangers. Cette mesure avait pour but d'atténuer l'inégalité existant entre les pharmaciens d'une part, qui pouvaient s'approvisionner auprès de la régie au prix de monopole en vigueur depuis 1911, et les

¹⁾ RO, 30, 413.

²⁾ RO, 30, 526.

droguistes d'autre part, qui devaient s'approvisionner à l'étranger aux cours élevés du jour.

Par suite des circonstances du moment et surtout de la suspension de la vente, les recettes de la régie pour l'année 1914 auraient normalement dû subir un recul considérable. Il n'en fut rien grâce à l'augmentation importante des recettes relatives à la perception des droits de monopole. Par décision du 8 septembre 1914¹⁾, la régie a autorisé les particuliers à importer directement du trois-six et de l'alcool moyennant paiement des droits de monopole. Sur la base de cette autorisation, les particuliers importèrent ainsi directement en 1914, 14.500 quintaux de trois-six. L'augmentation des recettes à propos de ces droits constitue une compensation de la perte subie sur la vente.

Etant donné la suppression de la distillation des céréales et des pommes de terre, la régie des alcools dut renouveler ses provisions par de nouvelles importations. Elle a donc dû conclure ses achats à des prix de plus en plus élevés en vertu du relèvement extraordinaire des prix de l'alcool sur le marché international. Ce relèvement fut encore aggravé par la forte augmentation des frais de transport et par l'institution des assurances de guerre. L'influence de tous ces facteurs se révèle dans les comptes des années 1915 et suivantes.

En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 juillet 1915²⁾, la régie ne devait exécuter les commandes d'alcool de n'importe quelle qualité que jusqu'à concurrence des besoins normaux de l'acheteur. Ces besoins étaient fixés d'après les livraisons faites à l'acheteur en 1913 et durant le 1^{er} semestre des années 1914 et 1915. Pour les nouveaux clients, les besoins furent fixés d'après les circonstances. Les acheteurs avaient droit de recourir au département des finances contre les décisions de la régie concernant cette limitation.

Comme nous venons de le voir, le contingentement de la livraison de spiritueux par la régie des alcools a commencé le 9 juillet 1915. Le Conseil fédéral cherchait par des mesures restrictives à limiter autant que possible la consommation de boissons afin de pourvoir aux besoins de l'industrie. Par l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1917³⁾ et surtout par celui du

¹⁾ FF, 1914, IV, 112.

²⁾ Arrêté du Conseil fédéral concernant l'exécution des commandes faites à la régie des alcools du 9 juillet 1915. RO, 31, 234.

³⁾ RO, 33, 343/4.

3 octobre 1917¹⁾), les livraisons d'alcool de bouche ont été limitées à des fractions du contingent annuel. L'arrêté du 2 juillet 1918²⁾) abrogea les arrêtés des 1^{er} juin et 3 octobre 1917 et soumit à de nouvelles restrictions la vente des spiritueux par la régie des alcools. Suivant les dispositions de ce nouvel arrêté, les livraisons de l'alcool de bouche sont réduites aux $\frac{2}{5}$ de la consommation normale antérieure. Les demandes des nouveaux clients ne furent admises qu'exceptionnellement suivant les circonstances. En outre, lorsque l'acheteur, au lieu d'utiliser l'alcool comme auparavant pour la fabrication de liqueurs, en fait simplement le commerce et le revend comme tel, la régie a le droit, en vertu de l'arrêté du 2 juillet 1918, de supprimer ses livraisons. Les pharmaciens, de même que les industriels fabriquant des médicaments continuèrent d'obtenir l'alcool de bouche dont ils avaient besoin.

En 1915 et durant les années suivantes (même après la guerre), la distillation des pommes de terre et des céréales fut suspendue, ces matières étant utilisées pour l'alimentation. Les distillateurs concessionnaires qui mettaient précédemment ces matières en œuvre reçurent une indemnité de chômage. Pendant la durée de la guerre, on n'a pu maintenir, en ce qui concerne la production indigène des spiritueux soumis au monopole, que la distillation des déchets de la fabrication de levure pressée, des déchets de la fabrication du sucre de betterave et ceux de la brasserie. En 1916 et 1917, l'administration a fait distiller à titre occasionnel du sucre brut, de la mélasse (acheté à Cuba et à Java) et des figues. Durant ces années-là l'on vit également l'introduction de nouvelles branches d'industrie : la distillation des déchets de la fabrication de la cellulose³⁾) et de celle du carbure de calcium⁴⁾). La production d'alcool synthétique à partir de cette dernière matière fut abandonnée comme étant trop onéreuse.

Vu le manque d'alcool et les difficultés de l'approvisionnement découlant de la guerre, la régie étudia la question de la prise

¹⁾ RO, 33, 845/7. En vertu de cet arrêté, la régie ne livra dès lors comme alcool de bouche que de l'alcool de grains et du trois-six extrafin.

²⁾ RO, 34, 712/5.

³⁾ La fabrique de cellulose d'Attisholz entreprit dès 1916 la distillation des lessives sulfiteuses. Ces lessives constituent un produit secondaire de la fabrication du papier à partir du bois.

⁴⁾ Les essais qui ont été effectués en Valais pour la fabrication d'alcool synthétique sont d'une grande importance. La S. A. Lonza, dont le siège social est à Bâle, obtint une concession pour la fabrication et la livraison d'alcool synthétique. Elle fit alors construire de grandes installations à Viège. Bien que tout fut terminé en 1916 déjà, l'exploitation ne débuta qu'en octobre 1919. Ce retard est dû aux difficultés qui surgirent durant les années de guerre pour obtenir la principale matière première : le char-

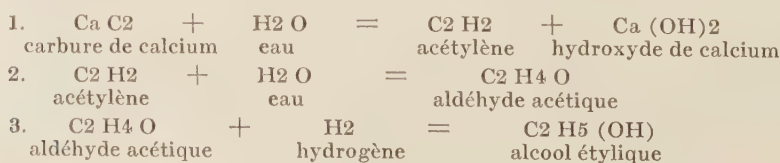
en livraison des eaux-de-vie non soumises au monopole dans le but de les transformer en alcool. Par l'arrêté du Conseil fédéral du 27 octobre 1917, la production indigène des eaux-de-vie fut soumise au contrôle du département fédéral de l'économie publique. Pour exercer le commerce de gros des eaux-de-vie (par quantités de 40 litres et plus), une autorisation était nécessaire. La régie des alcools se mit en rapport avec le département fédéral de l'économie publique et demanda que la production de l'eau-de-vie de marcs de fruits (Obsttresterbranntwein) soit mise à sa disposition. Comme ses premières démarches n'aboutirent pas, la régie des alcools en entreprit de nouvelles pour s'assurer la production de la campagne 1917/1918. Un accord fut conclut entre la régie et l'association des fabricants d'alcool de fruits et les associations agricoles de la Suisse centrale et orientale. Par cet accord, la régie s'engageait à prendre livraison jusqu'à fin mars 1918 de 20.000 hl. à 70 % du volume d'eau-de-vie de marcs de fruits au prix de 550 francs l'hectolitre.

Comme le prix de l'eau-de-vie avait presque doublé entre temps, les paysans ne livrèrent que de la marchandise de qualité inférieure. La régie fit ainsi des expériences peu satisfaisantes si bien qu'elle fut peu disposée à donner suite à une demande du secrétariat suisse des paysans tendant à l'achat par la régie des quantités importantes de fruits à cidre pour la fabrication d'alcool de fruits. Cette action fut abandonnée parce que la livraison d'alcool à 93 % par les distilleries ne put être garantie.

Du fait des difficultés d'approvisionnement, les achats de la régie diminuèrent si bien que les provisions ne réussirent pas à

bon. Si la chaux et l'électricité ne manquent pas en Suisse, le charbon fait défaut. On compte que, pour une production d'alcool d'un quintal, il faut 2,5 quintaux de charbon. Si le prix du charbon et les frais de transport avaient été minimes, la production d'alcool aurait été rentable. Il avait été prévu en 1916 que la régie prendrait annuellement livraison de 6.000 quintaux au prix de fr. 53.— le quintal. Malheureusement, les prix des charbons ayant considérablement augmenté, le prix de revient de l'alcool fut quadruplé. Si bien que la Lonza n'effectua en 1919 qu'une seule livraison de 882 quintaux à 92,5 % au prix de fr. 200.— le quintal. La Lonza ne pouvant remplir les conditions de livraison abandonna la fabrication d'alcool.

Le carbure de calcium est produit au moyen de charbon et de chaux vive placés dans des fours électriques. Voici d'après Vegezzi (Die Chemie der gebrannten Wasser, page 41) le procédé chimique de la fabrication d'alcool à partir du carbure de calcium :



satisfaire les besoins du pays. D'autre part, le renchérissement continuuel de l'alcool sur le marché mondial obligea la régie des alcools non seulement à augmenter ses prix de vente, mais à prendre les mesures de contingentement dont nous avons déjà parlé. Jusqu'en 1914, la régie achetait ses alcools étrangers au prix moyen de fr. 40.— l'hectolitre et les revendait à fr. 170.—. Dès le début des hostilités, les prix s'élevèrent dans les pays qui nous livrèrent l'alcool (France, Amérique, Italie, Espagne, etc.) pour atteindre fr. 260.— en 1918. La régie augmenta parallèlement ses prix qu'elle porta successivement à fr. 280.— en 1917, fr. 540.— en 1918, fr. 826.— en 1919, pour les ramener à fr. 790.— en 1920. Nous verrons plus tard quelle a été l'influence de ces prix dans la question du développement de la distillation des fruits et de leurs déchets.

Les mesures de restriction continuèrent d'être appliquées même après la guerre. Le 10 février 1919, le Conseil fédéral rendit un arrêté¹⁾ concernant l'importation des spiritueux et des matières premières propres à la distillation ainsi que la vente en régie. Cet arrêté remplaçait et abrogeait celui du 2 juillet 1918. Conformément à l'article 1^{er} du nouvel arrêté, les droits de monopole et de compensation furent triplés. Par l'article 2, les prix de vente furent portés à fr. 750.— pour le trois-six fin, fr. 900.— pour l'alcool de pommes de terre, fr. 1.000.— pour l'alcool de vin espagnol, fr. 270.— pour l'alcool industriel et fr. 265.— pour l'alcool à brûler. L'article 3 fixa de nouvelles normes pour le contingentement des ventes par la régie. Les articles 4 à 8 contenaient des dispositions générales. En application de cet arrêté, la direction générale des douanes fixa en date du 14 février 1919²⁾ les nouveaux droits de monopole et de compensation. Parmi les différentes matières soumises à la finance de monopole, nous trouvons l'alcool propylique, isopropylique, bytilique, isobytilique, amylique isoamylique, l'huile de fusel, etc. Il est perçu sur ces produits une finance de fr. 345.— par quintal brut.

L'arrêté du Conseil fédéral du 5 avril 1919³⁾ sur la vente de spiritueux par la régie abrogea les articles 3 à 8 de celui du 10 février 1919. Suivant l'article 2, alinéa 1, du nouvel arrêté, la régie des alcools livre de l'alcool de grains aux mêmes conditions que l'alcool fin. D'après le 2^{me} alinéa, tout acheteur d'alcool de grains ou d'alcool fin doit prendre, outre la marchandise com-

¹⁾ RO, 35, 104.

²⁾ FF, 1919, I, 275.

³⁾ RO, 35, 265/266.

mandée, $\frac{1}{2}$ de sa commande en alcool de vin espagnol. Ce 2^{me} alinéa fut abrogé à partir du 1^{er} janvier 1920¹⁾. L'on revint ainsi peu à peu aux dispositions de la loi sur l'alcool.

Nous terminons ici l'étude des conséquences de la guerre sur le monopole. Dans le paragraphe suivant, nous verrons quelles ont été les conséquences de la guerre sur le développement des distilleries libres. La caractéristique de cette période est le développement, dans des proportions fantastiques, de l'arboriculture fruitière et de la distillation des fruits et de leurs déchets. Le développement de la distillation des fruits amena un changement complet de la situation du marché de l'alcool en Suisse.

E. Développement de la distillation restée libre

La loi fédérale sur les spiritueux avait été élaborée surtout en vue de combattre les abus de la distillation des pommes de terre. L'exception stipulée à l'article 32bis concernant la distillation du vin et des fruits n'eût, durant la première période d'application (1886-1912), pas d'effet important sur la consommation. La faculté de distiller sans contrôle et sans impôt ne provoqua pas durant cette période un développement considérable de la distillerie libre. En effet, la distillation du vin et des fruits était peu importante vis-à-vis de celle des pommes de terre ; en outre, les eaux-de-vie de fruits qui se vendaient plus cher, étaient destinées, en grande partie, à l'exportation. Toutefois, cette situation devait se modifier par la suite. Le renchérissement des alcools de bouche soumis à la législation provoqua une hausse sensible des prix des eaux-de-vie libres, de telle sorte que la distillation de ces dernières prit un essor considérable.

L'alcool potable vendu par la régie est utilisé dans sa plus grande partie à la préparation de boissons : liqueurs, etc. Par conséquent, l'alcool de bouche livré par la régie et les produits fabriqués par la distillerie libre servent à alimenter la consommation du pays en boissons distillées. Comme les prix de toutes les liqueurs, eaux-de-vie naturelles, coupages, etc., varient parallèlement à ceux de l'alcool vendu par la régie, les eaux-de-vie ordinaires ont profité des majorations apportées aux prix de vente pratiqués par la régie. Ces derniers conditionnent dans une certaine mesure le marché des eaux-de-vie indigènes. La distillerie libre bénéficie du tarif fiscal appliqué par la régie. Grâce au monopole fédéral, le fabricant a encaissé ainsi un bénéfice important en vendant ses

¹⁾ FF, 1919, V, 1050.

eaux-de-vie à des prix élevés, toutefois toujours un peu inférieurs à ceux de la régie.

Par ses prix, tenus au-dessus de la valeur marchande, la régie a favorisé le développement de la production indigène des eaux-de-vie de fruits. Celles-ci sont devenues de dangereuses concurrentes. Par suite du régime de faveur dont elle jouissait, la fabrication de l'eau-de-vie est devenue très lucrative, si bien qu'elle s'est développée dans de grandes proportions. En 1900, elle s'élevait en moyenne à 15.000 hl d'alcool, soit le double de la production de 1887 ; elle atteignit 19 hl en 1912, 60.000 hl en 1917 et 80.000 hl en 1921.

Il s'est avéré surtout dans la période d'après-guerre que la loi de 1900 présentait une grande lacune : elle ne contenait aucune disposition permettant de limiter la production des eaux-de-vie de fruits.

L'augmentation des prix de vente de la régie, en vertu de l'application de la loi sur l'absinthe, provoqua déjà le perfectionnement des distilleries de cidre et de fruits. Le grand développement de l'arboriculture détermina l'extension de la cidrerie. On vit apparaître les grandes cidreries qui commencèrent tout d'abord à distiller des quantités formidables de marcs de fruits, puis le cidre lui-même et finirent par fabriquer de l'alcool de fruits. La hausse continue des prix durant la guerre ainsi que les possibilités d'exportation à des conditions très rémunératrices favorisèrent le développement de la fabrication d'alcool de fruits et d'eau-de-vie de fruits. Durant la guerre mondiale, cette production considérable s'écoula facilement dans les pays belligérants. Sitôt les hostilités terminées, des difficultés survinrent pour l'exportation des fruits et des eaux-de-vie. L'Allemagne en particulier, notre principal acheteur de fruits, ferma ses frontières. Le marché suisse fut encombré, non seulement par suite des restrictions aux exportations, mais à cause aussi des grosses récoltes de fruits. Cette surproduction aboutit à une baisse des prix. Pour ne pas perdre sa clientèle, la régie dut suivre le mouvement de baisse et diminuer ses prix de vente. Malgré ses efforts elle vit cependant sa clientèle l'abandonner pour s'approvisionner à meilleur compte chez les fabricants indigènes. Ce fut alors l'ébranlement des bases financières de la régie qui aboutit aux déficits des années 1922 et 1923. La vente d'alcool de bouche par la régie qui était encore durant les trois premières années de guerre de 56.950 hl en moyenne descendit constamment pour arriver à 9.332 hl en 1921 ; alors que durant cette même année une seule distillerie a vendu plus de 10.000 hl¹⁾.

¹⁾ Musy, J.-M. Revision du régime des alcools, Berne, 1922.

Cette situation aurait peut-être été modifiée si les Chambres avaient examiné avec plus de célérité le projet de revision de l'article 32bis de la Constitution fédérale qui leur avait été soumis par le Conseil fédéral dans son message du 27 mai 1919. En effet, ce n'est qu'en 1923 que ce projet fut présenté à la votation populaire. Durant ces quatre années les distilleries purent se développer et accaparer le marché. Un autre moyen qui aurait pu être employé théoriquement parlant pour empêcher le développement de la distillerie libre résidait dans la question des prix. La régie jouissant du monopole d'importation aurait pu réduire ses prix de façon à ruiner ses concurrents. Le prix de l'alcool coûte à l'industrie suisse fr. 200.— l'hl environ, tandis que la régie obtient à l'étranger l'alcool au prix de fr. 40.— le quintal ou les 120 litres. Donc en revendant à fr. 100.— l'hl., la régie pouvait, tout en faisant un bénéfice, anéantir la distillerie libre. Cette concurrence à la baisse aurait abouti à l'alcool à bon marché et partant à une augmentation de la consommation. De ce fait, l'hygiène publique aurait subi un grave préjudice par l'application d'une telle politique.

La revision, introduite par le message du 27 mai 1919, se faisant toujours attendre, il fallut prendre d'autres mesures conformément aux dispositions légales et constitutionnelles en vigueur. Le département fédéral de justice et de police fut consulté afin de savoir si, par une modification du règlement d'exécution du 24 décembre 1900, on pouvait soumettre au monopole la distillation du cidre. Le département déclara¹⁾ que le terme « vin » (Wein) contenu à l'article premier du règlement d'exécution ne comprenait pas nécessairement le cidre (Obstwein). La distillation de ce dernier pouvait donc être soumise au monopole. Le Conseil fédéral n'arrêta sa décision qu'en 1922 et rendit, en date du 3 avril, un arrêté²⁾ qui soumettait au monopole la distillation des cidres et petits cidres revêtant un caractère industriel (art. premier). Demeurait libre la distillation des cidres, si ces derniers étaient distillés par le propriétaire lui-même. Cet arrêté fut complété le 28 juillet 1922³⁾ par une nouvelle disposition : la distillation des cidres n'était considérée comme ne revêtant pas un caractère industriel que si la marchandise distillée par un propriétaire était de son cru ou de sa fabrication, ou si sa production annuelle ne dépassait pas 100 litres d'alcool absolu (matières achetées ou non).

¹⁾ Consultation N° 84 du département de justice et police du 24 juin 1920.

²⁾ RO, 38, 325/326.

³⁾ RO, 38, 486.

Dans son arrêté du 28 juillet 1922¹⁾, le Conseil fédéral décida de soumettre au monopole la fabrication d'alcool et de trois-six à haut degré, soit d'un titre supérieur à 75 degrés. Cette fabrication était subordonnée à une autorisation du département des finances. Cet arrêté devait mettre la régie en état d'écarter la concurrence des fabricants d'alcool de fruits ; cet effet ne fut pas atteint par suite de la résistance de ces derniers.

En avril 1924, l'association des fabricants d'alcool de fruits remit une consultation du professeur Blumenstein qui concluait à l'inconstitutionnalité de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1922. La régie des alcools, qui consulta de son côté le professeur Burckhardt, estima que pour trancher le différend, il fallait infliger une amende à un distillateur, conformément à l'arrêté du 28 juillet 1922 et que l'affaire devait être portée devant la Cour pénale fédérale. En mai 1925, le département des finances infligea une amende de fr. 10.000.— à un distillateur qui, sans autorisation, avait fabriqué de l'alcool de fruits à haut degré. Le distillateur refusant de se soumettre au prononcé, son cas fut déféré à la Cour pénale fédérale. Le distillateur alléguait que les matières dont il s'était servi pour fabriquer l'alcool figuraient parmi celles qui, selon l'article 32bis, 1^{er} alinéa, de la Constitution et l'article premier, alinéa 2, de la loi sur l'alcool, n'étaient pas soumises au monopole. La restriction de l'arrêté du 28 juillet 1922 ne reposait ni sur la Constitution, ni sur la loi. Par jugement du 7 novembre 1925²⁾ la Cour pénale fédérale reconnut la culpabilité du prévenu et le condamna à une amende de fr. 1.000.—. La Cour reconnut la légalité de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1922. En application du principe constitutionnel qui veut que les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale soient déterminants pour le TF sans égard à la question de constitutionnalité, il suffisait que l'arrêté du Conseil fédéral fut conforme à la loi sur l'alcool, même si cette dernière avait dépassé les limites fixées par l'article constitutionnel. La fabrication d'alcool de fruits est interdite selon l'article 24, lettre a), de la loi sur l'alcool. Suivant l'article 32bis de la Constitution et l'article premier de la loi sur l'alcool, seule la simple transformation des fruits en eaux-de-vie (distillation) échappe au monopole, et non leur transformation en alcool à haut degré (rectification).

¹⁾ RO, 38, 485.

²⁾ ATF 51. I. 448 et ss.

La régie conclut en juillet 1922 une convention avec l'association des fabricants d'alcool de fruits en vertu de laquelle la régie s'engageait à prendre livraison de 30.000 hl d'alcool absolu par année et cela pendant deux ans. Les détenteurs de lots de distilleries avaient le droit de livrer 10.000 hl d'alcool absolu conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 8 septembre 1922. Au cours des années 1922/23 et 1924, la régie prit en charge 59.040 quintaux d'alcool de fruits à 92 ½ % du poids, ce qui a coûté à la régie fr. 17.670.333.75¹⁾. Ces achats, conclus à des conditions onéreuses, ont eu pour effet de débarrasser le marché d'une bonne partie de ces alcools de fruits et de rouvrir en partie le marché indigène à la régie. Rappelons que si ces achats furent une mauvaise affaire pour la régie (déficit), ils constituèrent par contre une aide précieuse à l'agriculture suisse qui devait écouler la formidable récolte de 1922 au moment où les frontières étaient fermées et où le pouvoir d'achat à l'intérieur du pays était diminué par la crise économique.

Après le rejet par le peuple du projet de revision, le Conseil fédéral dut revenir à l'ancienne loi sur l'alcool et, en conséquence, réduire, par arrêté du 11 juin 1923, les prix de vente de la régie. Les droits de monopole furent également réduits. La baisse du prix de vente de l'alcool de fruits à fr. 120.— l'hl. n'eut aucune influence sur le marché, la régie en ayant perdu le contrôle. Une baisse des eaux-de-vie ne survint sur le marché qu'une année après, en mai 1924. Le 12 août 1924, l'Union suisse des paysans adressa une requête au Conseil fédéral en lui demandant d'augmenter le prix du schnaps sur le marché. En date du 8 septembre 1924, le Conseil fédéral porta le prix de l'alcool de fruits à fr. 140.—. Après avoir racheté une bonne partie des alcools de fruits indigènes, après avoir augmenté ses prix de vente, la régie espérait avoir réussi à déclencher un mouvement de hausse sur le marché. Il n'en fut rien. Malgré tous ses efforts, les eaux-de-vie de fruits continuèrent à baisser. La situation sur le marché des eaux-de-vie ne s'améliora qu'en été 1925 à la suite de deux petites récoltes. En outre, la concurrence des fabricants d'alcool de fruits ne prit fin qu'après le jugement du Tribunal fédéral du 7 novembre 1925, dont nous venons de parler, qui déclara être soumise au monopole la fabrication d'alcool de fruits.

¹⁾ Rapport de gestion de la régie des alcools pour 1924.

Jusqu'en août 1927, les prix de l'eau-de-vie de marcs de fruits se maintinrent à fr. 2.10 par litre à 100 %. Ils descendirent ensuite à fr. 1.90. Avant la récolte 1927, il restait encore de grosses réserves de cidre. Aussi, le Conseil fédéral décida, sur les instances des représentants de l'agriculture, de consentir aux cidreries des prêts sur nantissement, à un taux d'intérêt réduit, sur l'eau-de-vie de cidre et de marcs indigènes. Cette mesure avait pour but d'empêcher l'abaissement des prix de l'eau-de-vie. En vertu de l'arrêté du 13 octobre 1927¹⁾, concernant les mesures à prendre en faveur de l'utilisation de la récolte de fruits de 1927, le département des finances était autorisé à accorder, jusqu'à 80 % des prix du marché, des prêts sur nantissement de l'eau-de-vie produite durant la campagne 1927/28. Le taux de l'intérêt était fixé à 3 ¼ %. Les eaux-de-vie invendues devaient être reprises plus tard par la régie.

Sur la base du même arrêté, il fut consenti durant l'exercice 1928 des prêts pour un montant de 216.000 francs. D'après la *Revue suisse des marchés agricoles*, les prix moyens de l'eau-de-vie de fruits s'élevèrent en 1928 de fr. 1.90 à fr. 2.20. Cette hausse est due pour une bonne part à l'utilisation avantageuse de la récolte de fruits. Tous les prêts accordés en vertu de l'arrêté du 13 octobre 1927 furent remboursés jusqu'à fin 1929.

Les mesures prises tendant à l'utilisation des fruits autrement que par la distillation ayant été efficaces, un nouvel arrêté²⁾ fut pris le 22 octobre 1929 en faveur de l'utilisation de la récolte de fruits. Pour la première fois, l'écoulement de la récolte indigène a été facilité par des réductions de taxe pour le transport des fruits de table et des fruits à cuire. Pour les expéditions partielles ou par wagons, la régie a accordé des subsides s'élevant à 50 % des frais de transport. Des subsides furent également accordés pour les expéditions de fruits à cidre destinés à l'exportation. Le total des subsides versés en 1929 s'élève à fr. 455.458.88. Quant aux prêts sur nantissement, ils se sont élevés durant la période 1929/30 à un million de francs, dont 743.000 francs furent remboursés jusqu'au 31 décembre 1930.

Par arrêté du 30 mai 1930³⁾ facilitant l'approvisionnement du pays en cerises de table, il a été accordé pour la première fois des subsides pour le transport des cerises de table et de conserve récoltées dans le pays. Cette mesure fut sans effet par suite de la faible récolte et des prix élevés.

¹⁾ RO, 43, 495.

²⁾ RO, 45, 54.

³⁾ RO, 46, 297.

Quant aux fruits de table et aux fruits à cuire, il fut accordé les mêmes subsides que l'année précédente en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 2 septembre 1930¹⁾.

La récolte de cerises de 1931 ayant été particulièrement abondante, le Conseil fédéral rendit un arrêté le 12 juin 1931²⁾ pour faciliter l'approvisionnement du pays en cerises de table. Comme en 1930, il fut accordé un subside s'élevant à 50 % des frais de transport.

Les mesures prises précédemment vont recevoir peu à peu une base légale. L'arrêté du 18 août 1931³⁾ facilitant l'approvisionnement du pays en fruits de table et en fruits à cuire a été pris en exécution du nouvel article constitutionnel 32*bis*. La principale mesure de cet arrêté consistait en la garantie d'un prix minimum de fr. 4.50 par 100 kg. de fruits à cidre pour donner droit à l'allocation de subsides pour frais de transport et de prêts sur nantissement. Ces derniers se sont élevés à 5.200.000 francs (soit tous les prêts accordés sur la base de l'arrêté du 18 août 1931) et les dépenses pour l'exécution de l'arrêté du 18 août 1931 à fr. 2.400.000.— en chiffre rond.

Depuis 1932, le Conseil fédéral prend chaque année un arrêté destiné à faciliter l'utilisation des fruits et l'approvisionnement du pays en fruits de table et en fruits à cuire et cela en exécution des articles 24, 70 et 78 de la loi sur l'alcool du 21 juin 1932. Ces arrêtés fixent les conditions pour l'allocation des subsides relatifs aux frais de transport et autorisent la régie à prendre, suivant les circonstances des mesures appropriées pour assurer l'écoulement des récoltes de fruits à pépins.

F. La tentative de revision de 1923

Par son message du 27 mai 1919⁴⁾, le Conseil fédéral proposa aux Chambres de reviser les articles 32 *bis* et 31, lettre *b*) de la Constitution.

Cette revision avait pour but de combattre efficacement l'alcoolisme et de procurer en même temps à la Confédération des recettes destinées à être affectées aux œuvres sociales. Il s'agissait surtout d'imposer les eaux-de-vie qui échappaient au monopole. Il fallait donc étendre la législation fédérale à toutes les boissons

¹⁾ RO, 46, 501.

²⁾ RO, 47, 413.

³⁾ RO, 47, 597.

⁴⁾ FF, 1919, III, 597.

distillées et comprendre également les produits de la distillation des fruits à pépins et de leurs déchets, les baies, les racines sauvages, etc.

L'examen de propositions du Conseil fédéral resta en suspens longtemps devant les Conseil législatifs et leurs commissions. Après trois ans de délibérations et après avoir subi plusieurs modifications, l'arrêté fédéral concernant la revision des articles 31 et 32*bis* de la Constitution fédérale fut enfin adopté par les Chambres le 13 octobre 1922¹⁾.

Devaient être soumis à la votation du peuple et à celle des cantons :

1. Le projet de revision des dispositions constitutionnelles suivantes relatives *aux boissons distillées*.

L'article 32*bis*, alinéa 1, 3 et 4, est remplacé par la disposition suivante :

«Art. 32*bis*. — Le droit de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition fiscale des alcools obtenus par distillation appartient à la Confédération.

L'imposition fiscale de la fabrication de spécialités a lieu sous la forme d'un impôt de fabrication correspondant à la nature particulière de ces spécialités.

Sauf pour les spécialités qui ne peuvent être fabriquées en Suisse dans une qualité correspondant à la demande, l'importation n'est autorisée que si la production indigène ne suffit pas à couvrir les besoins.

L'imposition fiscale doit être établie de manière à assurer l'utilisation des matières distillables indigènes à des prix convenables, tout en ayant pour effet de diminuer la consommation dans la plus forte mesure possible.

Les alcools obtenus par la distillation qui passent en transit ou sont exportés sous forme de produits transformés ou qui, après avoir subi une préparation les rendant impropres à servir de boissons, sont employés à des usages industriels ou domestiques ne doivent être grevés d'aucune charge par les prescriptions décrétées en vertu du présent article.

Les recettes provenant de l'imposition du débit et du commerce en détail dans les limites du territoire cantonal appartiennent au canton qui les perçoit.

Celles provenant des charges fiscales grevant la fabrication, l'importation, la vente en gros et le commerce en détail international et intercantonal sont attribuées aux cantons à raison de $\frac{3}{5}$, à la Confédération à raison de $\frac{2}{5}$.

¹⁾ FF, 1922, III, 396.

Les recettes revenant aux cantons sont réparties entre eux, à la fin de chaque exercice, proportionnellement à leur population de résidence ordinaire telle qu'elle a été établie par le dernier recensement sanctionné par les Chambres.

Les cantons sont tenus d'employer à la lutte contre l'alcoolisme 15 % de leur part de recettes, et cela en affectant la majeure partie de cette part à la lutte contre les causes de l'alcoolisme.

La Confédération affectera comme suit la part des recettes lui revenant : 5 % en faveur de la lutte contre l'alcoolisme, 95 % au profit de l'assurance vieillesse, invalidité et survivants, ainsi que de l'assurance-maladie et accidents».

L'art. 31, lit. b), reçoit la teneur suivante :

«La fabrication, l'importation, la rectification et la vente des alcools obtenus par distillation, en conformité de l'art. 32bis».

2. Le projet de revision des dispositions constitutionnelles relatives au *commerce des boissons fermentées* :

L'art. 31, lit. c) et l'art. 32bis, alinéa 2, sont remplacés par la disposition suivante :

«Article 31, lettre c. — Tout ce qui concerne les aubergistes et le commerce en détail des boissons spiritueuses, en ce sens que les cantons ont le droit de soumettre, par voie législative, aux restrictions exigées par le bien-être public l'exercice du métier d'aubergiste et le commerce en détail des boissons spiritueuses. Toutefois, le commerce des boissons fermentées, en quantités de 2 litres ou plus, ne doit pas être soumis à des impôts spéciaux».

Le Conseil fédéral fixa la date du scrutin pour le premier projet au 3 juin 1923. Le projet fut rejeté par 360.397 contre 262.688 voix et par 12 Etats contre 10. A la suite de ce vote, le Conseil fédéral fut contraint de se replacer sur le terrain de la loi en vigueur. Aussi, il ne jugea pas indiqué de soumettre en votation le projet de revision des articles 31, lettre c) et 32bis, alinéa 2, de la Constitution. Il estima que cette question serait reprise en même temps que celle de la réforme du régime des alcools. Cette question fut ainsi traitée à nouveau dans le message du 29 juin 1926.

Le 3 juin 1923, le peuple suisse rejeta le projet de revision bien qu'il reconnut la nécessité d'une réforme du régime en vigueur. L'opposition était plutôt dirigée contre la solution proposée par les autorités. La cause du rejet doit être également recherchée dans le fait que le projet apportait des restrictions considérables à la distillation domestique. Les cantons rejetants sont ceux où le nombre des alambics était le plus grand tandis que les cantons qui acceptèrent le projet sont ceux où le nombre des appareils est le

plus faible par rapport à la population. A côté des agriculteurs, les aubergistes, dont les vieilles revendications au sujet de la restriction de la vente des boissons spiritueuses dans les débits n'avaient pas été prises en considération, se déclarèrent adversaires du projet. La coalition de ces deux puissants groupements d'électeurs réussit à faire échouer le projet de revision.

G. Les résultats financiers durant la période de 1901 à 1932

Au point de vue financier, les recettes de la régie des alcools furent en général satisfaisantes durant cette période. Les bénéfices nets, soit les excédents du compte d'exploitation moins les amortissements (constructions, emprunts, débiteurs, indemnités relatives à l'absinthe) et les allocations aux fonds (de réserve, de roulement, d'assurance, de compensation de pertes), ont été répartis entre les cantons proportionnellement à leur population de fait. Les différents postes de recettes et de dépenses ayant été exposés en détail dans le chapitre précédent, nous ne donnerons dans le tableau ci-dessous que les montants répartis chaque année entre les cantons.

Répartition		
Années	Fr.	Par tête de population
1901	5.519.538	1,66
1902	5.818.790	1,76
1903	6.317.543	1,90
1904	6.483.794	1,95
1905	6.217.793	1,87
1906	6.317.543	1,90
1907	6.483.794	1,95
1908	5.985.041	1,80
1909	5.818.790	1,75
1910	6.317.543	1,90
1911	6.441.766	1,805
1912	7.341.989	1,95
1913	6.890.175	1,83
1914	6.588.965	1,75
1915	6.588.965	1,75
1916	5.647.684	1,50
1917	6.212.452	1,65
1918	7.530.246	2,—
1919	7.530.246	2,—
1920	7.530.246	2,—

Années	Fr.	Par tête de population
1921 Déficit	777.218	0,20
1922 3.176.966	—	—
1923 5.567.035	—	—
1924	1.943.045	0,50
1925	2.720.263	0,70
1926	3.886.090	1,—
1927	6.217.744	1,60
1928	6.606.353	1,70
1929	6.606.353	1,70
1930	6.994.962	1,80
1931	6.931.068	1,70
1932	7.338.778	1,80
Total: 1887/1932	<u>255.977.270</u>	

Les cantons reçurent en moyenne 6 millions par année, excepté pour les années 1921/26.

L'année 1921 marqua le début d'un déclin. Ce dernier résulte de la diminution des recettes, provoquée par le recul des ventes et l'abaissement des prix de vente, ainsi que de l'augmentation des frais de production. En 1921, les distilleries concessionnaires durent distiller exceptionnellement les stocks de pommes de terre et de maïs appartenant à l'Office fédéral de l'alimentation. L'alcool fabriqué avec ces marchandises a coûté à la régie environ fr. 125,— par hl. de plus que l'alcool étranger. Par suite de la baisse des prix sur le marché mondial, la régie fut obligée d'amortir ses stocks d'alcool dénaturé.

Pour la première fois depuis l'introduction du monopole, les comptes de 1922 accusent un déficit de fr. 3.175.931.83. Ce résultat défavorable est dû aux deux facteurs précités (diminution des ventes par suite de la concurrence des eaux-de-vie de fruits, amortissement de l'alcool indigène). Le fonds de réserve permit d'amortir 1 ½ million ; le solde, fr. 1.675.000.— fut reporté à compte nouveau. Il ne fut rien distribué aux cantons.

Les achats d'alcool de fruits accentuèrent l'augmentation des dépenses si bien que l'exercice 1923 se solda par un déficit d'exploitation de 5 millions et demi.

Le Conseil fédéral décida néanmoins de verser 20 ct. par tête de population à condition que la répartition serait exclusivement utilisée à la lutte contre l'alcoolisme. Le solde passif se trouva porté à 8 millions.

Le compte d'exploitation pour 1924 accuse un bénéfice de 4,1 millions, dont 2 millions furent affectés à l'amortissement et 1,9 million fut réparti aux cantons :

pour 1925 ; bénéfice 5.200.000 fr. ; amortissements 2,5 millions, répartition aux cantons : 2,7 millions ;

pour 1926 ; bénéfice : 7.240.000 fr., extinction du solde passif 2.890.000 et 3.886.000 fr., répartition aux cantons.

Durant les années suivantes, les ventes accusent une augmentation régulière si bien que les résultats financiers se sont améliorés. La constitution de réserves avant la votation sur la revision de la législation sur l'alcool est pour une bonne part dans cette augmentation des ventes. Bien que la situation au point de vue financier soit redevenue normale depuis 1927, la question de l'alcool en Suisse n'était pas résolue. Le problème, en suspens depuis 1923, consistait à soumettre à la législation la distillation des fruits et de leurs déchets que les lois de 1886 et 1900 avaient laissée libre.

DEUXIÈME PARTIE

La législation actuelle

CHAPITRE PREMIER

Elaboration et introduction de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932

A. Elaboration de la nouvelle législation

Malgré le rejet du projet de 1923, la revision de la législation sur l'alcool demeurait nécessaire. Le département fédéral des finances et la régie des alcools entreprirent aussitôt les travaux préparatoires dans le but d'élaborer un projet qui tenait compte des expériences faites au cours de la dernière tentative de revision. En effet, un projet n'est en général accepté par le peuple que s'il répond aux vœux des divers groupements d'intéressés. Ces derniers eurent l'occasion d'exposer leurs points de vue et de les discuter au cours des conférences d'experts qui eurent lieu en 1925 à Zurich, Zoug, Hilterfingen, Wynigen et Fribourg. Les intéressés purent ainsi aplanir les divergences qui les divisaient et arriver à la suite de concessions réciproques à une solution acceptable pour tous. Les différentes solutions proposées par les experts permirent au Conseil fédéral de déposer avec son message du 29 janvier 1926 ¹⁾ un projet d'arrêté fédéral concernant la revision des articles 31 et 32 *bis* de la Constitution fédérale. Dans son message, le Conseil fédéral précisa sur quel point devait surtout porter la revision. Il s'agissait de la liberté de distiller et de vendre des eaux-de-vie de fruits, découlant d'une disposition exceptionnelle de l'article 32 *bis*. Cette liberté entravait fortement l'efficacité de la législation sur l'alcool. Du reste, la Suisse était le seul pays où cette liberté existait sans aucune limitation.

¹⁾ FF, 1926, I, 305.

Contrairement au projet de 1919 qui devait supprimer la distillerie domestique en l'assujettissant aux mêmes prescriptions que celles prévues pour la distillerie professionnelle, le nouveau projet introduisait une réserve. Cette dernière avait pour but d'éviter un nouvel échec en ralliant les milieux campagnards qui s'étaient irréductiblement déclarés hostiles à la suppression de la distillerie libre. En effet, le Conseil fédéral estimait que le nouveau régime devait prévoir une exception en faveur du bouilleur de cru. Toutefois, cette exception devait être ramenée au strict nécessaire afin qu'elle restât compatible avec le but de la réforme. Voici le texte du message (page 14) à propos de la franchise et de l'impôt :

« 1. Seul le producteur aura la faculté de distiller du vin, des fruits et leurs déchets, à la condition qu'ils proviennent de sa propre récolte indigène.

« 2. La fabrication de l'eau-de-vie nécessaire à ses besoins domestiques est franche d'impôt. Par contre la fabrication pour la vente serait sans exception soumise à l'imposition fiscale. Le régime futur garantirait donc au bouilleur de cru la liberté de distiller pour ses propres besoins sans paiement d'impôt. Mais il frapperait d'une taxe toutes les eaux-de-vie destinées à la vente. Celles-ci n'auraient accès au marché qu'après paiement de l'impôt ».

Il faut signaler l'importance de la réforme projetée qui soumet au contrôle et à l'impôt la totalité de la production des distilleries professionnelles.

Nous remarquons que l'on donnait à ce moment-là à la revision de la législation sur l'alcool une grande portée sociale, économique et fiscale. En effet, l'on a voulu combattre l'abus du schnaps par une imposition générale des eaux-de-vie pensant que cette dernière procurerait à la Confédération et aux cantons des revenus appréciables, tout en donnant à l'agriculture la possibilité d'écouler les récoltes à des prix équitables.

La priorité de la discussion du projet du Conseil fédéral fut attribuée au Conseil national. Le débat¹⁾ s'engagea en décembre 1927, après que la Commission du Conseil national eut discuté au cours de nombreuses séances le projet en tenant compte des nombreuses requêtes et propositions formulées par les milieux intéressés. Au cours du débat, les représentants des paysans d'une part, les socialistes de l'autre, critiquèrent certaines dispositions

¹⁾ Voir résumé des délibérations de l'AF., mars 1928, N° 29.

du projet et proposèrent certains amendements ou suppressions. Le Conseil national termina la discussion du projet de sa commission le 13 mars 1928. Le projet du Conseil national fut transmis au Conseil des Etats qui le soumit à un examen approfondi soit au sein de sa commission, soit au cours des séances tenues durant les sessions d'automne et d'hiver. Le Conseil des Etats arrêta sa décision le 6 décembre 1928. Au cours de l'année 1929, les divergences furent aplanies si bien que le vote final eut lieu au Conseil national le 4 décembre et au Conseil des Etats le 5 décembre 1929. Par son arrêté du 5 décembre 1929, l'Assemblée fédérale soumettait à la votation du peuple et des cantons la revision des articles 31 et 32 *bis* de la Constitution fédérale et l'insertion d'un nouvel article 32 *quater*. Par son arrêté du 20 décembre 1929, le Conseil fédéral fixa la date de la votation au 6 avril 1930. La revision du régime des alcools fut acceptée par 494.248 voix contre 321.641 et par 16 cantons et 2 demi-cantons contre 3 cantons et 4 demi-cantons. Par arrêté du 25 juin 1930, l'Assemblée fédérale homologa le résultat de la votation.

Immédiatement après l'acceptation du projet constitutionnel, le département des finances et la régie des alcools furent chargés d'élaborer un projet de loi d'exécution. A la fin juin, le département des finances soumettait déjà un avant-projet de la régie à un certain nombre de spécialistes. Ces derniers reconnurent qu'il constituait une base de discussion acceptable, mais soumièrent tout de même quelques propositions de modifications. Après une mise au point dans le sens de ces propositions, le projet fut présenté à une conférence d'experts qui eut lieu à Zurich du 7 au 9 septembre 1930. Assistèrent à cette conférence les représentants des groupements économiques et autres milieux intéressés ainsi que ceux de tous les partis politiques. Le projet présenté fut reconnu comme suffisant pour servir de base à l'élaboration de la future loi. Les propositions justifiées émises au cours de cette conférence permirent de compléter le projet définitif qui fut présenté par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale le 1^{er} juin 1931¹⁾. Le Conseil national eut la priorité pour l'examen du projet. La commission siégea à deux reprises à Mürren et à Berne en août, si bien que le Conseil put le discuter durant la session de septembre. Ensuite la commission du Conseil des Etats examina à son tour le projet en octobre 1931 à Berne ; le Conseil commença la discussion pendant la session de décembre mais ne termina

¹⁾ Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'alcool (du 1^{er} juin 1931). FF. 1931, I. 729.

l'examen du projet que durant la session de mars 1932. Les divergences entre les deux Conseils furent éliminées facilement. La loi fut adoptée le 21 juin 1932 par 84 voix contre 1 au Conseil national et à l'unanimité au Conseil des Etats. Le referendum ne fut pas lancé durant le délai légal courant jusqu'au 20 septembre 1932.

B. Principes et buts fondamentaux

Dans son message du 1^{er} juin 1931, le Conseil fédéral se proposait d'atteindre par la revision de la législation sur l'alcool les trois buts suivants :

1. Ethique : réduction de la consommation de l'eau-de-vie.
2. Economique : utilisation rationnelle des matières premières distillables et des boissons distillées et perfectionnement des procédés de distillation.

3. Fiscal : augmentation des recettes. La part revenant à la Confédération est destinée à l'assurance vieillesse et survivants.

Les premiers buts ressortent clairement du nouvel article constitutionnel 32 *bis*, dont le second alinéa a la teneur suivante :

« La législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie. Elle encouragera la production des fruits de table et l'emploi des matières distillables indigènes pour l'alimentation ou l'affouragement. La Confédération réduira le nombre des appareils à distiller par rachat à l'amiable ».

La Confédération a reçu tous les moyens nécessaires pour atteindre ces buts puisque l'article constitutionnel lui attribue dans son premier alinéa le droit de légiférer sans réserve sur la fabrication et la vente des eaux-de-vie. Cette disposition comblait la lacune de l'ancienne législation dont nous avons souligné l'importance au cours de la première partie de notre travail.

Remarquons que le législateur s'est inspiré, autant que possible des principes énoncés dans l'article constitutionnel et a cherché à réaliser les buts proposés. Cependant il faut reconnaître que la tâche du législateur a été rendue difficile par le fait qu'il a dû tenir compte des revendications des milieux intéressés en élaborant les dispositions d'application.

C. Mesures transitoires et mise en vigueur

Au lendemain de l'acceptation par le peuple et les cantons des nouvelles dispositions constitutionnelles, le Conseil fédéral dut, comme première mesure transitoire, édicter des prescriptions en vue d'empêcher les approvisionnements. Plusieurs mois déjà avant la votation, les achats d'alcool à la régie et les importations privées

de spiritueux accusaient une augmentation anormale. Après le vote affirmatif, la perspective de l'augmentation des prix aurait encore exercé une influence considérable sur cette situation du marché. Pour parer à ce danger, le Conseil fédéral rendit d'urgence, le 7 avril 1930, un arrêté concernant la vente de l'alcool de bouche par la régie et la perception des droits de monopole. En vertu de cet arrêté¹⁾, la vente par la régie était contingentée, à partir du 7 avril 1930, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'alcool. Chaque acheteur n'avait droit annuellement qu'au 120 pour cent de la moyenne des livraisons qu'il avait reçues en 1928 et 1929. Les droits de monopole (soit ceux fixés dans l'arrêté du 10 décembre 1923) étaient doublés. Cette mesure avait pour but de limiter l'énorme importation de spiritueux. Si ces mesures ont provoqué une diminution des ventes de la régie et de l'importation, la constitution d'importantes réserves a été tout de même opérée sur une très grande échelle. Ces énormes stocks ont paralysé dans une grande mesure, durant toute la période 1932/36, l'efficacité de la nouvelle loi.

Le nouvel article constitutionnel (alinéa 4) soumettant à concession toutes les distilleries, à l'exception des distilleries domestiques déjà existantes, il fallut dresser la liste de ces dernières. Le seul moyen d'y parvenir était d'effectuer un recensement des appareils à distiller. L'Assemblée fédérale ordonna, par son arrêté du 26 juin 1930, l'exécution d'un recensement des appareils à distiller. Par son arrêté du 18 juillet 1930, le Conseil fédéral fixa la période du recensement du 1^{er} au 6 septembre 1930. Le recensement a enregistré 2.893 appareils pour grandes exploitations et 35.454 pour petites exploitations. Le recensement devait en outre fournir des données en vue du rachat des alambics et des renseignements sur les qualités des diverses eaux-de-vie produites durant les années précédentes. Il faut signaler encore parmi les principales dispositions de l'arrêté fédéral du 26 juin :

l'art. 4. : « Les appareils qui n'auront pas été déclarés seront considérés comme non existants et exclus de ce fait du rachat par la Confédération ; les appareils ne peuvent plus être utilisés pour la distillation : »

l'art. 5 qui subordonna l'acquisition de nouveaux appareils ou tout transfert d'appareils à une autorisation de la régie. Cette procédure était conforme aux dispositions de l'alinéa 4 de l'article 32 *bis*.

¹⁾ RO' 46, 107.

Le jour suivant l'expiration du délai référendaire, soit le 21 septembre 1932, le Conseil fédéral décida, pour prévenir les abus, de mettre la loi en vigueur en tant que les mesures préparatoires devant assurer son exécution l'exigeaient. A cet effet, le Conseil fédéral rendit, le même jour, plusieurs arrêtés en se fondant sur les articles 70 et 78 de la loi.

1. Arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 sur la fabrication, la livraison et la mise à des tiers de boissons distillées produites avec des matières de la récolte 1932, entré en vigueur le même jour (RO 48. 467).

En vertu de cet arrêté, les distillateurs déjà pourvus d'une concession continuent d'en observer les conditions. Par contre, ceux qui exploitent une distillerie soumise à concession et qui ne sont pas déjà au bénéfice d'une concession, doivent demander à la régie une autorisation provisoire soit pour fabriquer, soit pour vendre des boissons distillées. Les bouilleurs de cru n'ont pas besoin d'une telle autorisation.

L'eau-de-vie de fruits à pépins produite par les distilleries concessionnaires doit être livrée à la régie ; celle produite par les bouilleurs de cru est également soumise à la même obligation en tant qu'elle dépasse la quantité nécessaire pour les besoins personnels. Le prix d'achat payé par la régie s'élève à 2.2 centimes le litre-degré, franco gare de départ ou lieu de réception.

La vente directe de l'eau-de-vie soumise à la livraison ne peut être autorisée que sur demande. L'octroi de l'autorisation est subordonné au paiement d'un droit de 2,7 centimes par litre-degré.

Les distillateurs concessionnaires et les commettants concessionnaires produisant des spécialités sont astreints au paiement de l'impôt sur toute leur production. Le taux s'élève à 2.5 centimes par litre-degré. Ils sont tenus également dès l'entrée en vigueur de l'arrêté de tenir un contrôle indiquant la provenance, les sortes et les quantités d'eaux-de-vie obtenues. Les ventes également doivent figurer sur le contrôle.

Les bouilleurs de cru et les commettants-bouilleurs de cru sont imposables pour toutes les quantités qu'ils vendent ou qu'ils remettent gratuitement à des tiers. Le taux de l'impôt est le même.

2. Arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 réglant la perception des droits de monopole sur les boissons distillées importées et sur les matières destinées à la distillation, entré en vigueur le même jour (RO 48, 476).

Cet arrêté était rendu en application des articles 12, 27 à 34 de la loi sur l'alcool du 21 juin 1932. Il abrogeait les arrêtés des

10 décembre 1923, 16 mars 1929, 7 avril 1930 et 1^{er} juillet 1930 et modifiait partiellement l'arrêté du 30 juin 1931.

Dès le 21 septembre 1932, le droit d'importer du trois-six et de l'alcool appartient exclusivement à la régie des alcools. Toutefois cette dernière peut autoriser les particuliers à importer de l'alcool absolu ou des spécialités qu'elle ne vend pas elle-même. Moyennant paiement des droits de douane en vigueur et des droits de monopole fixés dans l'arrêté, les particuliers peuvent importer des eaux-de-vie, liqueurs et vins doux, ainsi que d'autres boissons analogues, des éthers de fruits, essences, extraits et teintures destinées à la préparation de boissons spiritueuses, des jus de fruits et de baies à l'alcool, des fruits conservés dans de l'alcool et des produits similaires, ainsi que des vins à haut degré, du vermouth et d'autres produits alcooliques. La fabrication de boissons distillées au moyen de matières importées n'est permise que sur autorisation spéciale de la régie et moyennant paiement des droits de monopole. L'article 6 de l'arrêté énumère les matières qui lors de leur importation sont soumises à un droit de monopole spécial. Lorsque l'importateur établit que les matières imposées ont été utilisées de telle façon que toute distillation est impossible, les droits de monopole sont remboursés par la régie. La distillation des matières étrangères pour lesquelles un droit de monopole n'a pas été payé lors de leur importation n'est autorisée que contre paiement d'un droit de monopole de fr. 4.50 par litre de rendement présumé en alcool pur. Il peut être perçu sur les produits importés qui devraient être, en Suisse, mélangés avec de l'alcool industriel un droit spécial destiné à compenser les charges qui grèvent la fabrication indigène (droit de compensation).

3. Arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 réglant la livraison de l'eau-de-vie de fruits à pépins acceptée en nantissement par la régie des alcools ou qui sera fabriquée avec des matières provenant de récoltes antérieures à 1932, entré en vigueur le même jour (RO 48, 484).

Selon cet arrêté, toutes les eaux-de-vie acceptées en nantissement par la régie et qui n'auront pas été dégagées avant le 21 septembre 1932 sont soumises à l'obligation de livraison. Le prix payé par la régie s'élève à 2.2 centimes par litre-degré d'alcool.

Les eaux-de-vie de fruits à pépins fabriquées après le 21 septembre 1932 avec des matières provenant de la récolte de l'année 1931 ou d'une année antérieure devront être également livrées à la régie.

La vente directe par le producteur ne peut avoir lieu que sur autorisation et moyennant paiement d'un droit de 2.7 centimes par litre-degré.

4. Arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 fixant les prix de vente de la régie des alcools pour les boissons distillées (RO 48, 471).

Cet arrêté, rendu en application des articles 37, 1^{er} et 7^{me} alinéa, 38, 1^{er} alinéa, 70 et 78 de la loi sur l'alcool du 21 juin 1932, fixe comme il suit les prix de vente par quintal métrique, poids net, fût non compris :

A. Trois-six extrafin (94 % du poids)	Fr. 600.—
B. Trois-six fin (94 % du poids)	» 580.—
C. Alcool brut de pommes de terre (90% du poids) »	555.—
D. Eau-de-vie de fruits à pépins (65 % du poids) »	400.—

La régie est autorisée à livrer de l'alcool absolu au prix de fr. 630.— par quintal métrique. Toutefois, elle peut supprimer en tout temps cette vente ainsi que celle de l'alcool brut de pommes de terre.

5. Arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 fixant les prix de vente de la régie des alcools pour l'alcool à brûler, entré en vigueur le même jour (RO 48, 483).

Pour les achats en quantités inférieures à 5.000 kg., le prix de vente par quintal métrique, poids net, à 90 pour cent du poids s'élève à fr. 56.—. Pour de plus grandes quantités et suivant la grandeur de la futaille, les prix sont réduits. Le prix minimum de fr. 52.— n'est accordé que pour les achats en quantités d'au moins 10.000 kg., poids brut, en wagons-citernes.

6. Arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 fixant les prix de vente de la régie des alcools pour l'alcool industriel, entré en vigueur le même jour (RO 48, 481).

Pour les achats en quantités inférieures à 5.000 kg., les prix de vente s'élèvent par quintal métrique poids net :

- a) pour le trois-six fin à 94 % du poids = . . . Fr. 54.—
- b) pour l'alcool secondaire à 92,5 % du poids = . » 52.—

Pour de plus grandes quantités et suivant la grandeur des fûts, des réductions sont accordées. Le prix de vente minimum pour l'alcool fin de fr. 50.— et de fr. 48.— pour l'alcool secondaire ne sont accordés que pour les quantités d'au moins 10.000 kg. (wagon-citerne).

7. Arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 fixant les prix de vente de la régie des alcools pour l'alcool destiné à la fabrication de produits pharmaceutiques, de parfumerie et de cosmétiques, entré en vigueur le même jour (RO 48, 473).

Les prix de vente de l'alcool destiné à la fabrication des produits

désignés ci-dessus impropres à servir de boissons sont fixés par quintal métrique poids net :

- | | |
|---|-----------|
| a) trois-six extrafin (à 94 % du poids) | Fr. 270.— |
| b) trois-six fin (à 94 % du poids) | » 250.— |
| c) alcool absolu (à 100 %) | » 280.— |

La régie est autorisée à supprimer en tout temps la vente d'alcool absolu et de trois-six extrafin.

Celui qui veut utiliser du trois-six à prix réduit doit se munir d'une licence de la régie. Les demandes d'octroi doivent être établies sur des formulaires spéciaux contenant les indications suivantes :

1. nom, prénom et adresse du requérant ;
2. genre d'exploitation, désignation des appareils de distillation ou de rectification et de leur capacité ;
3. énumération complète des produits pour la fabrication desquels du trois-six à prix réduit est demandé.

La régie fédérale des alcools décide de l'octroi de la licence et prend les dispositions nécessaires pour contrôler l'emploi du trois-six vendu à prix réduit. Dans ce but, elle peut, suivant l'usage auquel il sert, additionner le trois-six de matières (dénaturants) servant à le reconnaître. En outre, la régie décida jusqu'au 1^{er} janvier 1933 quels étaient les produits pouvant être fabriqués avec de l'alcool à prix réduit. A partir de cette date, seuls les produits désignés dans les arrêtés du Conseil fédéral du 19 décembre 1932¹⁾ purent être fabriqués avec du trois-six à prix réduit.

Durant cette période transitoire, le Conseil fédéral rendit quelques arrêtés en vue d'assurer l'exécution de la loi. Nous ne signalerons que les dispositions les plus importantes de certains d'entre eux :

A. Arrêté du Conseil fédéral du 28 octobre 1932 réglant l'autorisation d'expédier, dans le commerce de détail, des boissons distillées hors du canton, entré en vigueur le 15 novembre 1932 (RO 48, 686).

D'après cet arrêté, basé sur l'article 42, 2^{me} alinéa, de la loi sur l'alcool, celui qui veut expédier des boissons distillées

¹⁾ Arrêté désignant les produits pharmaceutiques qui peuvent être fabriqués avec du trois-six à prix réduit (RO 48, 919).

Arrêté désignant les articles de parfumerie et les cosmétiques qui peuvent être fabriqués avec du trois-six à prix réduit (RO 48, 923).

en dehors du canton où se trouve le siège de son entreprise doit se faire délivrer :

soit une patente pour le commerce de détail par les cantons dans lesquels les boissons distillées sont expédiées,

soit une autorisation spéciale d'expédition par la régie des alcools.

L'autorisation de la régie donne le droit d'expédier des boissons distillées dans tous les cantons autres que celui du siège de l'entreprise.

Les demandes d'autorisation doivent être accompagnées d'une attestation officielle établissant que le requérant est déjà en possession d'une patente pour le commerce de détail dans le canton où se trouve le siège de son commerce.

Les autorisations sont valables pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1933. La régie en envoyant l'autorisation demande au bénéficiaire de lui verser jusqu'au 31 décembre 1932 la taxe annuelle de fr. 1.000.—. En cas de non paiement dans ce délai, la régie peut annuler l'autorisation.

B. Arrêté du Conseil fédéral du 28 octobre 1932 réglant l'octroi de licences pour le commerce de gros des boissons distillées, entré en vigueur le 15 novembre 1932 (RO 48, 684).

En vertu de cet arrêté, les personnes qui désirent exercer le commerce de gros des boissons distillées doivent demander par écrit une licence à la régie des alcools. Les détenteurs d'une concession de distiller sont dispensés de cette obligation pour autant qu'ils vendent exclusivement les boissons distillées provenant de leur exploitation. La licence est valable pour une année et une fois la taxe annuelle de fr. 100.— acquittée.

C. Dans son arrêté du 19 décembre 1932, le Conseil fédéral fixa les quantités de boissons distillées à livrer à la régie des alcools. Cet arrêté entra en vigueur le 1^{er} janvier 1933 (RO 48, 928).

D. Le 19 décembre 1932, le Conseil fédéral adopta le règlement des offices locaux de surveillance des distilleries qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1933 (RO 48, 931).

Ce règlement détermine l'organisation et les attributions des offices et fixe des tarifs qui servirent de base pour rétribuer les préposés.

Durant cette période de transition, la régie élaborait également un règlement d'exécution. Une conférence d'experts composée des représentants de tous les milieux intéressés examina le premier projet de règlement du 7 au 9 novembre à Berne. Après une dernière mise au point, le Conseil fédéral adopta le règlement

d'exécution dans sa séance du 19 décembre 1932 et fixa son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1933.

Voici le texte de l'article 160 du règlement d'exécution :

« La loi sur l'alcool du 21 juin 1932 et le présent règlement entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1933. Sont abrogés à cette date le règlement du 24 décembre 1900 et les arrêtés et ordonnances édictés en exécution de la loi sur l'alcool du 29 juin 1900/22 juin 1907, de même que toutes les autres dispositions contraires au présent règlement ».

La loi sur l'alcool du 21 juin 1932 entra donc en vigueur, dans toutes ses parties, en date du 1^{er} janvier 1933.

CHAPITRE II

Application de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932

SECTION I

Champ d'application et organisation

Avant de poursuivre notre travail, nous devons rendre attentifs nos lecteurs que, dès à présent, nous employerons les abréviations suivantes (voir article premier du règlement d'exécution de la loi sur l'alcool) :

Loi = loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932.

Règlement d'exécution = règlement d'exécution de ladite loi, du 19 décembre 1932.

Département = département fédéral des finances et des douanes.

Régie = régie fédérale des alcools.

Office local = office local de surveillance des distilleries.

Boissons distillées = l'alcool éthylique sous toutes ses formes quel qu'en soit le procédé de fabrication.

Trois-six = l'alcool brut rectifié titrant au moins 95 pour cent du volume.

Alcool = une boisson distillée titrant au moins 75 pour cent du volume d'alcool.

Eau-de-vie de fruits à pépins = l'eau-de-vie produite avec des pommes, des poires, du cidre, du poiré, des marcs de pommes et de poires et des déchets ou résidus de ces matières ;

Spécialités = les eaux-de-vie fabriquées avec des cerises, des prunes, des pruneaux, d'autres fruits à noyau, les déchets de ces fruits, des raisins, du vin, des marcs de raisin, des lies de vin, des racines de gentiane, des baies et autres matières analogues.

La nécessité de délimiter le champ d'application de la loi ressort clairement des expériences faites avec la loi de 1900. Aussi, l'article 1^{er} stipule que la loi sur l'alcool règle la fabrication, la rectification, l'importation, l'exportation, le transit, la vente et l'imposition des boissons distillées. La loi sur les douanes, celle

sur le commerce des denrées alimentaires, etc. ne sont applicables que si la loi sur l'alcool ne contient pas de dispositions contraires. Le terme de «boisson distillée» est défini à l'article 2. Dans le sens de la loi, est considéré comme boissons distillées ou alcool, tout alcool éthylique (C_2H_5OH) quel qu'en soit le mode de préparation ou de fabrication. Les boissons fabriquées avec de l'alcool sont également considérées comme boissons distillées, bien qu'elles ne soient pas tirées directement de la distillation. Les produits additionnés d'alcool tombent sous le coup de la loi pour la quantité d'alcool qui entre dans leur fabrication (art. 2, al. 3). Les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation, tels que le vin, la bière, le cidre, etc. (art. 2, al. 2), ne sont pas soumis aux dispositions de la loi.

L'alcool éthylique étant susceptible d'être remplacé par d'autres alcools, le Conseil fédéral peut, par une ordonnance, soumettre ces autres alcools aux prescriptions légales (art. 2, al. 3).

Le champ d'application de l'ancienne législation et de la nouvelle loi est délimité par les dispositions transitoires de l'article 76 :

« Tous les droits et obligations dérivant de la législation sur l'alcool sont régis par les dispositions de la présente loi. Les redevances fixées avant son entrée en vigueur, de même que les contraventions commises antérieurement, seront traitées d'après l'ancien droit ».

« Les rapports de droit découlant de l'application de l'art. 18 de la loi du 23 décembre 1886 sur les spiritueux et de l'allocation d'indemnités forfaitaires à des distilleries concessionnaires demeurent en vigueur, etc. ».

Un article intéressant, relatif à cette question du champ d'application, a été publié dans les « Archives de droit fiscal suisse ¹⁾ ».

Quant à l'organisation, nous allons rapidement passer en revue les différentes autorités chargées de l'exécution de la loi.

Conformément à l'article 70, l'exécution de la loi est du ressort du Conseil fédéral qui est la haute autorité administrative chargée d'édicter les dispositions et instructions nécessaires, en tant que cette attribution n'est pas déléguée à d'autres autorités. C'est le département des finances qui est chargé de soumettre des propositions au Conseil fédéral et d'assurer l'exécution des décisions prises. Comme sous l'ancien régime, le département des

¹⁾ E. Blumenstein : die Grenzen einer Rückwirkung des neuen Alkoholgesetzes, Archiv für schweizerisches Abgaberecht, Bern 1933, 2. Band, Heft $\frac{1}{2}$.

finances doit également contrôler la gestion de la régie des alcools et prendre les mesures ou décisions dont il est chargé par la loi ou le Conseil fédéral.

La régie des alcools s'occupe de la gestion des affaires relatives à la législation sur l'alcool. Etant donnée son activité commerciale et son caractère particulier, la régie possède la personnalité civile (art. 71, al. 1). La régie a à sa tête un directeur qui est entouré des fonctionnaires et employés nécessaires. Actuellement¹⁾, la régie est organisée comme suit :

1. *Administration centrale.* — a) *Section distillerie* dont les principales tâches sont : contrôle de la distillation professionnelle, surveillance de la distillation domestique, prise en livraison de l'eau-de-vie, utilisation des pommes de terre et des fruits.

b) *Section des impôts.* Imposition des spécialités, perception des droits sur la vente directe de l'eau-de-vie de fruits à pépins, des droits de monopole, de l'impôt sur les réserves, transformation de la culture fruitière.

c) *Section de chimie.* Analyses, contrôle de l'usage de l'alcool industriel et du trois-six à prix réduit.

d) *Section juridique.* Contraventions, recours, commerce privé de boissons distillées, affaires générales.

e) *Service de comptabilité.*

f) *Chancellerie.*

2. *Contrôle.* — Pour le service extérieur, la régie s'est attachée plusieurs inspecteurs, possédant chacun son cercle d'inspection, avec siège à Genève, Fribourg, Berne, Aarau, Lucerne, Zoug, Zurich et St-Gall ; quelques inspecteurs, sans cercle d'inspection déterminé, restent attachés à l'administration centrale.

Pour le service extérieur également, des *offices locaux de surveillance des distilleries* ont été créés dans presque chaque commune. Ils se composent d'un préposé et de son suppléant. Ils sont chargés de contrôler les distilleries concessionnaires et domestiques, de collaborer à la prise en livraison des eaux-de-vie, de surveiller la perception des impôts. Les préposés à ces offices ont été et sont encore initiés à leur tâche par des cours donnés dans toute la Suisse par des fonctionnaires de l'administration centrale avec l'aide de l'inspecteur du cercle intéressé, ou par l'inspecteur seul. Les préposés reçoivent par circulaires les instructions nécessaires à l'accomplissement de leur travail. Etant donné

¹⁾ Juillet 1937. Depuis l'automne 1937, une nouvelle section a été instituée. Elle est chargée de traiter les affaires relatives au service extérieur et du personnel.

la diversité de leurs tâches, il avait bien été prévu qu'un certain laps de temps était nécessaire pour permettre aux préposés de se mettre au courant. Malheureusement, on constate aujourd'hui qu'un certain nombre d'entre eux n'ont pas encore compris ou ne connaissent pas encore les dispositions fondamentales de la nouvelle législation.

L'organisation, les attributions, la responsabilité et la rétribution des offices locaux de surveillance sont réglées par le règlement du Conseil fédéral du 19 décembre 1932. Les expériences faites au cours de ces dernières années ont démontré la nécessité et justifié la modification du mode et des taux prévus dans ledit règlement pour la rétribution des préposés.

3. *Entrepôts.* — Outre ses entrepôts particuliers (Berthoud, Delémont et Romanshorn), et ceux loués à Aarau et à Bâle, la régie a dû encore louer deux réservoirs à Goldau pour y loger l'alcool de fruits à pépins qu'elle est obligée de prendre en charge.

Aux termes de l'article 73, d'autres services de l'administration fédérale, ainsi que des autorités cantonales ou communales peuvent être chargés par le Conseil fédéral d'exercer des fonctions déterminées en exécution de la loi. Tous les offices fédéraux, cantonaux, des districts, des cercles et des communes doivent, dans les limites de leurs attributions, prêter leur concours à la régie dans l'accomplissement de sa tâche.

La loi a encore prévu la création des commissions suivantes :

1. Commission de spécialistes ; art. 72.
2. Commission de recours de l'alcool ; art. 74.
3. Commission de taxation ; art. 74.

1. *Commissions de spécialistes.* — Le Conseil fédéral a désigné les membres de cette commission qui ont été choisis parmi les représentants de la Confédération, des cantons et des milieux intéressés. Cette commission s'est réunie plusieurs fois et a été chargée de donner son préavis sur les questions relatives à la production indigène des boissons distillées, l'emploi des matières distillables pour l'alimentation et l'affouragement, la fixation des prix d'achat de l'eau-de-vie, la fixation des taux de l'impôt sur les spécialités.

2. *Commission de recours.* — Cette commission se compose de neuf membres et trois suppléants nommés pour quatre ans par le Conseil fédéral. La commission ne peut délibérer que lorsque sept membres ou suppléants au moins sont présents. Les membres ne

peuvent pas faire partie de l'administration fédérale. Toutes les questions relatives à l'organisation, la procédure et la rétribution de la commission sont déterminées par le règlement de la commission fédérale de recours de l'alcool du 7 novembre 1933.

3. *Commission de taxation.* — Cette commission nommée par le Conseil fédéral en vertu de l'article 74 de la loi se compose de trois membres et de trois suppléants. Cette commission est compétente pour fixer le prix de rachat des appareils à distiller dans le cas prévu à l'article 26 de la loi. Il est toutefois à remarquer que cette commission n'a pas encore été appelée à siéger.

Pour être complet, nous devons rappeler ici que la gestion de la régie des alcools est contrôlée par le Contrôle fédéral des finances et par les commissions permanentes de l'alcool du Conseil national et du Conseil des Etats. Les Chambres à leur tour exercent un contrôle sur la gestion de la régie ; chaque année, le Conseil fédéral leur soumet un rapport sur la gestion et le compte de la régie ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral approuvant la gestion et le compte pour l'exercice écoulé. Le budget est également soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale¹⁾.

SECTION II

Production indigène (régime des distilleries)

Toute la production de l'eau-de-vie en Suisse est soumise à la législation et à la surveillance de la Confédération (art. 32bis). Sous l'ancienne législation, n'étaient soumises à la loi que les eaux-de-vie qui provenaient de la distillation de pommes de terre, de céréales et de résidus de betteraves, etc. Bien que l'article 3 de la loi stipule que le droit de fabriquer et de rectifier des boissons distillées appartient exclusivement à la Confédération, celle-ci ne distille pas elle-même. Elle concède ce droit à des entreprises privées, à des sociétés coopératives ou à des particuliers.

La nouvelle législation fait une distinction entre la production industrielle (distilleries concessionnaires) et la production non industrielle (distilleries domestiques). Cette distinction est très importante vu le régime différent appliqué suivant qu'il s'agit d'une distillerie concessionnaire ou d'une distillerie domestique.

¹⁾ Au début de juin 1936, les commissions parlementaires ont refusé d'approuver le budget de la régie des alcools pour l'exercice 1936/37. Bien que le budget fut modifié par le message complémentaire du 15 juin 1936, le Conseil national, sur l'intervention de M. Lachenal, de Genève, décida dans sa séance du 19 juin 1936 de ne pas entrer en matière. C'est la première fois dans les annales fédérales que le budget d'une administration subit de pareils avatars et que des douzièmes provisoires furent votés.

A. Des distilleries concessionnaires

La loi prévoit deux grandes catégories : les distilleries avec obligation de livraison et celles sans obligation de livraison. Ces deux catégories étaient déjà prévues dans l'article constitutionnel. Suivant la nature des distilleries, la loi subdivise encore ces catégories en plusieurs groupes (art. 4.) :

1. *Des concessions avec obligation de livraison*, pour la fabrication et la rectification des boissons distillées à livrer à la régie des alcools, sont accordées :

a) *aux distillateurs de pommes de terre, betteraves et autres matières analogues*, c'est-à-dire les distilleries fixes qui mettent en œuvre des pommes de terre du pays ou des déchets de la fabrication du sucre de betteraves indigènes.

Concernant les *distilleries de pommes de terre*, nous rappelons que sous la loi sur l'alcool du 29 juin 1900, elles fournissaient la plus grande partie du contingent réservé à la production indigène (au maximum 30.000 hl d'alcool absolu par année). Par suite de l'augmentation de la population, de l'extension des villes ainsi que grâce au développement des moyens de transports, cette distillation perdit peu à peu de son importance. La guerre mondiale vint à son tour lui donner le coup de grâce. Les pommes de terre devant être exclusivement réservées pour l'alimentation, les concessions qui étaient échues au 30 juin 1914 ne furent pas renouvelées. Même après la guerre et jusqu'à nos jours, le Conseil fédéral n'a accordé aucune concession pour la distillation des pommes de terre. Bien que le cahier des charges du 20 juillet 1908 ne prévoyait pas d'indemnité de chômage, le Conseil fédéral en accorda, pour des raisons d'équité aux distilleries qui avaient suspendu leur activité. Ces indemnités furent régulièrement versées chaque année, depuis la guerre sauf pour la campagne 1922/23, durant laquelle les détenteurs de lots se virent attribuer, par l'arrêté du Conseil fédéral du 8 septembre 1922, la fabrication de 10.000 hl d'alcool de fruits.

Aux termes de l'article 8 de la loi actuelle, la distillation des pommes de terre n'est envisagée que comme une mesure extraordinaire ; cette distillation sera autorisée pour autant que les excédents de pommes de terre ne pourront être utilisés d'une façon plus rationnelle. Au début de chaque campagne de distillation, le Conseil fédéral examine si la récolte correspond aux besoins du pays ou si elle est en excédent ; dans ce dernier cas, il décide si les pommes de terre peuvent être distillées et en quelle quantité. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'en a pas autorisé la distillation. Même lorsqu'il

y a eu une forte récolte, le Conseil fédéral a préféré encourager l'utilisation des pommes de terre pour un autre but que la distillation conformément à l'article 24 de la loi, et les art. 90 et suivants du règlement d'exécution. Ces dispositions légales ne font que consacrer la pratique du Conseil fédéral adoptée depuis 1922, qui consiste à allouer des subsides pour le transport des contrées de production vers les centres de consommation, à soutenir le prix, à emmagasiner les excédents de récolte et à prendre des mesures douanières appropriées. Les mesures ainsi prises pour encourager l'utilisation des pommes de terre à d'autres fins que la distillation ont provoqué une augmentation de la surface cultivée en pommes de terre. Elles sauvegardent d'une façon très nette les intérêts des producteurs. Actuellement, il semble que les distilleries de pommes de terre pourraient être supprimées, étant donné le développement considérable qu'ont pris les distilleries de fruits ; ces dernières sont maintenant à même de distiller à elles-seules tous les excédents de fruits. Au lieu de verser chaque année, comme la Confédération le fait depuis 1914/15, des indemnités de chômage, il serait temps que ces distilleries soient supprimées, la distillation des pommes de terre n'entrant plus en ligne de compte. Quant à la question des entrepôts pour l'encavage des excédents de récolte, elle peut être résolue indépendamment. D'après le rapport de gestion de l'exercice 1935/36, il a été versé comme indemnités de chômage fr. 330.420.— pour les exercices 1933/34, 1934/35 et 1935/36 ; si l'on ajoute à ce montant la réserve de fr. 200.000,— en vue du paiement des indemnités non apurées pour les mêmes exercices, nous obtenons un montant d'un demi-million.

En Suisse, la distillation des betteraves n'est pas autorisée, seules les mélasses, comme déchets de la fabrication du sucre de betteraves, peuvent être distillées. Cette fabrication n'existe en Suisse que depuis 1899, soit depuis la création de la sucrerie d'Aarberg. Cette dernière ne peut subsister que si elle utilise les résidus de la fabrication : la pulpe et la mélasse. Etant donnée la valeur de la pulpe comme fourrage, cette matière est reprise par les producteurs. Quant à la mélasse qui n'est absorbée par la fabrication de la levure pressée, la manière la plus rationnelle de l'utiliser est la distillation. Jusqu'en 1920, c'était une distillerie privée qui reprenait la mélasse à la sucrerie et qui distillait ; depuis, la fabrique d'Aarberg est au bénéfice d'une concession et distille elle-même. La totalité de l'alcool produit doit être livrée à la régie. L'article 11 de la loi prescrit que le prix d'achat doit assurer au distillateur : une juste rémunération de son travail, l'intérêt et l'amortissement du capital

investi dans la distillerie, tout en lui permettant de verser au producteur un prix équitable pour les matières premières. Le prix d'achat de l'alcool de mélasse n'est donc pas calculé simplement sur le rendement des betteraves en alcool. En rétribuant équitablement le producteur, on soutient ainsi la culture de la betterave dans le pays.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, la régie a pris en charge les quantités d'alcool de mélasse suivantes :

	Hl. à 100 ‰	Prix d'achat	Prix moyen par hl. à 100 ‰
1933/34	8.499.74	403.057.85	47.42
1934/35	5.926.24	277.706.60	46.86
1935/36	5.896.80	212.143.90	35.98

La législation sur l'alcool en favorisant la culture des pommes de terre et des betteraves contribue à la conservation de ces cultures qui assument en temps de crise l'approvisionnement du pays en produits alimentaires de première nécessité.

b) *aux distilleries de fruits à pépins*, c'est-à-dire aux distilleries fixes ou ambulantes qui mettent en œuvre des matières indigènes, telles que les pommes et les poires, leurs dérivés, les cidres et les poirés ainsi que les déchets de ces matières.

L'extension prise par les cidreries industrielles et les progrès techniques réalisés dans ce domaine, ont développé d'une façon formidable la distillation des fruits. Cette dernière est en relation étroite avec le développement de l'arboriculture. Le recensement des arbres fruitiers effectué en 1929 montre que sur les 12 millions d'arbres environ que compte le verger suisse, il y a 8 millions et demi de pommiers et de poiriers. En admettant que la moitié de la production moyenne de fruits (5 ½ millions de q.) sert à la fabrication du cidre, rien que la distillation des marcs résultant de cette fabrication produit 400 wagons de 10 tonnes d'alcool à 100 ‰. Si l'on considère encore la distillation des cidres piqués et des fruits tombés, l'on peut se rendre compte de l'importance de la distillation industrielle des fruits à pépins.

Il semble aujourd'hui que l'on devrait limiter la production des distilleries des fruits à pépins. En 1931, le Conseil fédéral pouvait dans son message du 1^{er} juin admettre qu'un contingentement de la production n'était pas possible à cause des fluctuations dont est sujette la production des matières premières. Les expériences faites ces dernières années sont suffisamment concluantes pour que le Conseil fédéral intervienne et mette un frein à cette production désordonnée, ce qui est contraire à l'esprit de l'article constitutionnel. Les dispositions légales en vigueur donnent au Conseil

fédéral le droit de prendre des mesures en vue de limiter la distillation des fruits (art. 9, al. 2).

La totalité de l'eau-de-vie de fruits à pépins produite doit être livrée à la régie des alcools qui, de son côté, est tenue d'en prendre livraison (art. 10, al. 1). Pour les distillateurs, l'achat obligatoire par la régie et la garantie du prix d'achat ont rendu la distillation si avantageuse que celle-ci s'est développée dans d'énormes proportions. Voici les chiffres relatifs aux achats de la régie en alcool de fruits et en eau-de-vie de fruits :

Budget		Hl. à 100 %	Prix total d'achat y compris les frais de transport	Prix moyen par hl.
	1932	9.241.25	2.390.682.30	258.69
10.332.000.—	1933/34	76.540.17	17.518.943.17	228.88
5.237.000.—	1934/35	65.448.55	12.221.785.84	186.74
4.787.000.—	1935/36	81.908.25	15.314.522.45	186.97
		233.138.22	47.445.933.76	

De ce tableau, nous pouvons tirer deux réflexions essentielles : 1) la relativité des chiffres d'un budget ; 2) les charges importantes imposées à la régie des alcools.

Il ressort clairement du tableau ci-dessous que la Suisse allemande bénéficie à elle seule de la prise en livraison par la Confédération de l'eau-de-vie de fruits à pépins, les quantités produites et livrées par la Suisse française étant insignifiantes. Parmi les cantons qui viennent en tête pour la livraison, nous trouvons ceux de Thurgovie, Zurich, Lucerne et Argovie. Ces quatre cantons, à eux seuls, ont livré 18,6 millions de litres à 100 %, soit en chiffres ronds, le 80 % du total des livraisons.

Tableau des prises en charge
d'eau-de-vie et d'alcool de fruits à pépins par la régie des alcools,
du 21 septembre 1933 au 30 juin 1936

Cantons	Litres à 100 %	Francs
Zurich	5.011.663	9.742.905,80
Berne	1.085.248	2.158.383,85
Lucerne	3.625.625	7.067.587,35
Uri	5.485	9.999,90
Schwyz	401.899	783.250,95
Unterwald-le-Haut .	42.084	81.841,45
Unterwald-le-Bas . .	144.551	277.295,90
Glaris	24.729	49.610,65
Zoug	730.453	1.413.776,70
Fribourg	300.588	600.276,95
Soleure	165.887	338.302,85
Bâle-Ville	35.091	85.707,50
<i>A reporter</i>	11.573.303	22.608.939,85

Cantons	Litres à 100 ‰	Francs
<i>Report</i> . . .	11.573.303	22.608.939,85
Bâle-Campagne . . .	99.150	211.260,10
Schaffhouse . . .	16.269	31.114,80
Appenzell R.-Ext. . .	5.713	2.623,95
Appenzell R.-Int. . .	5.713	10.966,80
Saint-Gall	1.529.780	2.944.729,70
Grisons	69.860	✓ 135.866,30
Argovie	3.319.594	6.440.226,80
Thurgovie	6.718.039	13.030.875,95
Tessin	—	—
Vaud	97.888	198.289,80
Valais	19.890	46.072,10
Neuchâtel	11.704	27.890,85
Genève	3.990	7.754,70
Liechtenstein	1.686	3.233,40
	23.468.209	45.699.845,—

En ajoutant les frais de transport, de rectification, de location des fûts, etc. 1.746.088,76
on obtient un total de 47.445.933,76

Ces charges sont dues également pour une bonne partie à la politique des prix. Suivant l'article constitutionnel, le prix d'achat des eaux-de-vie de fruits à pépins doit être fixé de façon à ce que le producteur retire un gain équitable de ses matières premières. Ce but pouvait être atteint :

soit en fixant un certain taux,

soit en insérant dans la loi une disposition précisant le sens du mot «équitable» et en laissant au Conseil fédéral le soin de fixer le prix.

Le législateur eut mieux été inspiré s'il avait adopté la seconde alternative et surtout la définition donnée par le professeur Laur : «Un prix équitable est un prix qui assure l'utilisation des déchets. Ne serait plus équitable, un prix qui aurait pour effet de diriger sur la distillerie de nouvelles matières premières qui n'auraient pas été employées jusqu'ici à la fabrication de l'alcool. Un prix équitable est un prix qui permet une utilisation rationnelle des marcs, mais sans qu'il y ait avantage à distiller les fruits». En fixant le prix d'achat dans la loi, le législateur a donné suite à la demande des producteurs et des distillateurs. Ce fut une erreur manifeste. L'abaissement du prix d'achat bien au-dessous des normes fixées dans la loi devint nécessaire ; voici les prix d'achat de l'eau-de-vie de fruits à pépins depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation :

Récolte	Arrêté du Conseil fédéral	Prix par litres à 100 ‰
Anciennes réserves	du 29 août 1933	Fr. 2.50
1932	du 21 septembre 1932	Fr. 2.20
1933	du 5 septembre 1933	Fr. 2.—
1934	du 28 août 1934	Fr. 1.80
1935	du 30 août 1935	Fr. 1.80
1936	du 1 ^{er} septembre 1936	Fr. 1.60

Ce dernier prix de fr. 1,60 est réduit de 3 centimes lorsque les quantités livrées dépassent 500 hl à 100 ‰ et de 5 centimes lorsqu'elles dépassent 2.000 hl. En outre, il faut signaler la déduction de 3 ‰ de tout montant dû à un producteur pour autant que ses livraisons ne dépassent pas 100 litres à 100 ‰, par campagne ; cette réduction est considérée comme contribution en faveur de la transformation des vergers.

Par l'article 28 de l'arrêté fédéral du 13 octobre 1933¹⁾ concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales, le Conseil fédéral a été autorisé à réduire ce prix de 10 pour cent. Il a été fait usage de cette disposition lors de la fixation du prix pour les récoltes 1934 et 1935. L'arrêté précité ayant été remplacé par celui du 31 janvier 1936²⁾ concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937, les dispositions relatives au prix d'achat ont été encore modifiées ; en effet, l'application des alinéas 2 à 6 de l'article 11 de la loi sur l'alcool, ainsi que des articles 35 à 39, du règlement d'exécution est suspendue en vertu de l'article 39, al. 1 de l'arrêté fédéral (programme financier II). L'alinéa premier de l'article 11 de la loi conserve la teneur suivante :

« Les prix des boissons distillées prises en charge par la régie des alcools sont fixés par le Conseil fédéral ».

Malgré la suppression des clauses relatives aux prix, ceux-ci ne peuvent pas être fixés arbitrairement. Conformément à l'article constitutionnel, ils doivent être équitables. Cette notion de « prix équitables » ne doit pas être trop étendue comme cela a été le cas jusqu'ici ; en effet, le prix de fr. 1,60 est encore trop élevé et favorise encore la distillation plutôt qu'un autre mode d'utilisation.

c) *aux distilleries industrielles*, c'est-à-dire aux exploitations qui mettent en œuvre des déchets de la fabrication de la levure pressée et du sucre ou d'autres matières premières de provenance indigène ou étrangère.

L'octroi de concessions à des distilleries industrielles n'est lié

¹⁾ RO 49. 859.

²⁾ RO 52. 17.

à aucune condition spéciale. Les dispositions générales de l'article 5 de la loi sont applicables. L'article 9, alinéa 3, prévoit que la production des distilleries est contingentée suivant les conditions du moment et les besoins de la région. Le contingent est fixé dans l'acte de concession. En principe, le prix d'achat payé par la régie doit correspondre au prix de revient moyen de l'alcool étranger de même qualité importé par la régie de façon à garantir le bénéfice du monopole. En pratique, ce prix de base est dépassé parce que les frais d'exploitation sont en Suisse très élevés et que l'on tient compte également de l'intérêt et de l'amortissement du capital investi dans l'exploitation. Cette dérogation au principe que nous venons d'énoncer est soi-disant justifiée par le fait qu'il y a un intérêt général à soutenir la production indigène de ces alcools.

Prise en charge par la régie de l'alcool industriel

(Alcool de déchets de la fabrication de la levure pressée)

	III. à 100 ‰ (en chiffre rond)	Prix d'achat Fr.	Prix moyen par hl. Fr.
1932	82	3.463.32	41.98
1933/34	182	7.224.75	39.63
1934/35	95	3.784.05	39.63
1935/36	186	6.383.25	34.22

(Alcool de déchets de la fabrication de la cellulose)

1932	7.607	372.774.36	41.98
1933/34	18.280	727.089.15	39.77
1934/35	11.361	450.249.30	39.63
1935/36	13.060	460.047.20	35.23

Par ces quelques chiffres, l'on se rend compte que l'importance des distilleries industrielles est minime en Suisse.

d) *aux usines de rectification*, c'est-à-dire les exploitations qui produisent de l'alcool de fruits à haut degré, de l'alcool absolu ou qui rectifient les eaux-de-vie.

L'énorme quantité d'eau-de-vie de fruits à pépins prise en charge est, en général, de qualité inférieure, si bien que la régie se voit dans l'obligation de la faire distiller à haut degré, soit dans son établissement de rectification à Delémont, soit dans des entreprises privées. Ces dernières reçoivent une indemnité qui couvre les frais de rectification (art. 11, al. 7). L'indemnité s'éleva tout d'abord à 10 francs par hl. à 100 pour cent, puis fut abaissée à fr. 7.—. Durant l'exercice 1935/36, l'indemnité fut calculée comme suit :

pour les premiers 1.000 hl à 100 % : Fr. 6.50 par hl;
pour les premiers 2.000 hl à 100 % suivants: Fr. 6.— par hl;
pour la quantité dépassant 3.000 hl à 100 %: Fr. 5.50 par hl.

Durant le même exercice, la régie a fait distiller à haut degré dans neuf entreprises privées près de la moitié de l'eau-de-vie de fruits à pépins qu'elle a prise en livraison.

Dix distilleries et cidreries ont été engagées à distiller à haut degré leur production d'eau-de-vie de fruits à pépins. Trois établissements privés ont fabriqué de l'alcool de fruits directement avec du cidre et du jus de fruits.

Durant l'exercice 1934/35, la fabrique de cellulose d'Attisholz a été chargée de fabriquer avec les excédents de fruits à pépins, directement de l'alcool.

Les dépenses effectuées pour la fabrication d'alcool de fruits, la rectification d'eau-de-vie et d'alcool de fruits et de mélasse se sont élevées :

1933/34	Fr. 386.259.60
1934/35	» 210.859.90
1935/36	» 339.186.20

Les essais de transformation d'alcool de fruits ou d'alcool de mélasse en trois-six ont donné un rendement en trois-six fin de première et de deuxième qualité intéressant. Ces essais ont été entrepris dans les installations de rectification que la régie possède à Delémont. Nous signalons ces essais parce qu'ils montrent que l'eau-de-vie de fruits à pépins peut être utilisée autrement que comme carburant. En effet, la production de l'alcool déshydraté à l'usage des moteurs a fait et fait l'objet de longues études en Suisse. Si la question semble être résolue au point de vue technique, la solution économique est difficile étant donné le prix de revient trop élevé de cet alcool.

e) *aux fabriques d'alcool*, c'est-à-dire les exploitations qui produisent de l'alcool par des procédés chimiques.

Le législateur s'est montré prudent en soumettant à concession les fabriques d'alcool. Il a prévu le développement éventuel de ces fabriques par suite de guerre, de cherté de l'alcool sur le marché mondial et a voulu les mettre sur le même pied que les autres distilleries indigènes. Nous constatons qu'aujourd'hui encore aucune entreprise ne produit de l'alcool synthétique ; nous rappelons ici l'essai de la Lonza S. A. dont nous avons parlé dans la première partie de notre travail.

2. *Des concessions sans obligation de livraison* sont accordées :

a) *aux distilleries de spécialités*, c'est-à-dire aux distilleries fixes ou ambulantes qui mettent en œuvre des fruits à noyau, les fruits à pépins autres que les pommes et les poires ou leurs dérivés,

déchets et résidus, le vin, les déchets et résidus de la production du vin, les racines de gentiane, les baies et autres matières analogues.

Par l'énumération ci-dessus, nous pouvons nous rendre compte que la distillation de ces matières occupe une place particulière dans la production indigène. Les fruits à noyau sont généralement consommés à l'état frais ou conservés. La distillation n'a lieu que pour certaines sortes et pour utiliser les excédents de récolte et les déchets. En Suisse, les principales régions de production de cerises comprennent les cantons de Schwyz, Zoug, Bâle-Campagne, Argovie, Soleure, Vaud ; pour les pruneaux ou prunes, ce sont Schaffhouse, Jura bernois et soleurois, rives du lac de Neuchâtel. Dans les vignobles de la Suisse française, nous trouvons la distillation des marcs et lies de vin. Un autre groupe de distilleries de spécialités est formé par les distilleries de gentiane et d'autres plantes de nos montagnes.

Toutes les exploitations qui mettent en œuvre des matières achetées ou qui font de la distillation des spécialités une industrie sont considérées comme distilleries concessionnaires. Les dispositions générales des articles 5 à 7 de la loi relatives à l'octroi des concessions, à la procédure et au contrôle sont applicables par analogie (art. 41 à 46 du règlement d'exécution). Le droit de distiller des spécialités n'est limité ni quant à la quantité de la production, ni quant à la provenance des matières premières. Cette liberté n'est pas dangereuse par suite du prix élevé des eaux-de-vie qui est maintenu en grande partie grâce à l'impôt et au droit de monopole perçu sur les matières premières de provenance étrangère. Comme nous parlerons en détail dans un prochain chapitre de l'imposition, nous renonçons à développer ici cette question.

Les distilleries de spécialités ne sont pas tenues de livrer leur production d'eaux-de-vie ; de son côté, la régie des alcools n'a pas non plus l'obligation d'en prendre livraison. Toutefois, le Conseil fédéral peut autoriser la régie à acheter certaines quantités de spécialités. Cela constitue un achat exceptionnel qui ne peut être justifié qu'en cas de grosse récolte où le marché serait inondé de spécialités et où les prix subiraient une baisse considérable. Jusqu'à ce jour, le Conseil fédéral n'a pas eu besoin de faire usage de cette compétence.

b) *aux distilleries à façon*, c'est-à-dire les distilleries fixes ou ambulantes qui mettent en œuvre, contre rémunération, des matières premières pour le compte de commettants.

La nouvelle législation favorise le développement de la distillerie à façon parce qu'elle restreint et remplace avantageusement

la distillation domestique aussi bien au point de vue économique qu'hygiénique. Non seulement le rendement en eau-de-vie, mais aussi celui de la qualité est souvent supérieur. En outre, grâce à leur mobilité, les distilleries ambulantes peuvent être transportées partout et mettre en œuvre dans un court laps de temps des quantités de matières premières considérables. Un autre grand avantage réside dans la question du contrôle de la production.

D'après l'article constitutionnel et l'article 13, al. 1, de la loi, les concessions pour l'exploitation des distilleries à façon doivent être accordées avant tout aux distilleries ambulantes. Seulement si les distilleries ambulantes et si les circonstances locales le justifient, des concessions peuvent être exceptionnellement accordées à des distilleries fixes. Les règles générales sur l'octroi des concessions, la procédure et le contrôle contenues aux articles 5 à 7 sont applicables. Au 30 juin 1936, la régie avait délivré 1.269 autorisations provisoires de distiller à des distilleries à façon.

La règle fixée à l'article 13, al. 2 *in fine*, suivant laquelle les distilleries à façon ne doivent mettre en œuvre que des matières premières de la propre récolte du producteur ou celles récoltées par lui à l'état sauvage dans le pays, ne peut pas pratiquement être observée. Le distillateur à façon n'est pas à même de savoir, étant donné qu'il circule dans plusieurs localités, avec sa machine, si les matières distillables qu'on lui remet sont des produits du cru ou non. Aussi la régie a décidé que le distillateur à façon ne peut distiller, pour une personne, que si cette dernière a en main une pièce officielle (carte de bouilleur de cru, livre comptable, etc.), délivrée par l'office local de surveillance et qui peut être considérée comme une autorisation de distiller.

Quant à l'emploi de l'eau-de-vie fabriquée par les distilleries à façon, l'article 13, al. 2, stipule qu'elle doit être remise aux commettants. Ceux-ci peuvent aussi charger le distillateur de la livrer directement à la régie des alcools. Dans ce cas, le détenteur de la distillerie est responsable de la livraison.

3. *Octroi des concessions, contrôle des distilleries concessionnaires.* — Une même exploitation peut obtenir simultanément différentes concessions. L'article 5, al. 1, de la loi précise que les différentes concessions sont accordées dans la mesure où les nécessités économiques du pays le justifient. C'est la régie qui décide, suivant les circonstances, si la concession demandée répond à un besoin. Dans ce cas, la concession est accordée pour autant que le

bénéficiaire de la concession est qualifié, qu'il jouit d'une bonne réputation et que d'autre part son installation (bâtiment et appareils) tout en étant en bon état, répond aux exigences de la salubrité publique.

Conformément à l'article 5, al. 4, la durée d'une concession ne peut dépasser dix ans. Cette durée maximum a été prévue pour permettre l'amortissement des capitaux engagés dans les exploitations.

Le transfert d'une concession est subordonné à une autorisation expresse de la régie (art. 5, al. 5, de la loi et art. 11, du règlement d'exécution).

Les concessions sont accordées ou renouvelées sans frais sur simple demande motivée du distillateur. Acte est dressé de chaque octroi ou renouvellement de concession. Dans l'acte doivent figurer les conditions générales auxquelles la concession est accordée et les conditions spéciales faites au concessionnaire.

La concession peut être retirée dans deux cas :

1. si l'une des conditions de la concession n'est pas observée ;
2. si l'un des motifs ayant justifié l'octroi ou le renouvellement de la concession vient à disparaître.

Le retrait est prononcé par la régie après que l'intéressé ait été préalablement entendu. La communication du retrait est faite par écrit et par l'intermédiaire de l'office local ; elle doit mentionner l'autorité de recours ainsi que le délai de recours.

Un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral peut être formulé par les intéressés contre toute décision de la régie concernant l'octroi, le renouvellement, le refus ou le retrait des concessions.

Conformément à l'article 7 de la loi, le *contrôle* est du ressort de la régie qui en délègue l'exercice direct aux offices locaux de surveillance des distilleries et au besoin aux autorités cantonales et communales. Afin de faciliter le contrôle, la régie remet aux distilleries concessionnaires tous les livres comptables nécessaires qui leur permettent de tenir un état des matières premières, des eaux-de-vie produites et de l'emploi de celles-ci. Afin de s'assurer de l'exécution des prescriptions légales, les agents de contrôle ont libre accès dans les locaux d'exploitation ; le concessionnaire est tenu à autoriser ces agents à consulter sa comptabilité et à leur fournir tous les renseignements nécessaires.

Pour assurer également l'efficacité du contrôle, l'établissement, le remplacement ou l'agrandissement des appareils à distiller et de leurs accessoires est subordonné à une autorisation de la régie.

B. Des distilleries domestiques

La distillerie domestique permet aux exploitations agricoles d'utiliser les résidus ou déchets de la fabrication du cidre ou du vin ainsi que les excédents des récoltes de fruits.

L'article constitutionnel en son alinéa 4 et la loi en son article 14 assurent une situation juridique exceptionnelle aux exploitants des distilleries domestiques. Ils n'ont pas besoin de concession pour distiller les produits provenant du domaine exploité par eux-mêmes ou ceux récoltés à l'état sauvage dans le pays. De plus, ils sont autorisés à garder en franchise l'eau-de-vie nécessaire à leur ménage et à leur exploitation agricole (art. 16 de la loi).

L'article 3 de la loi considère comme produits du cru les matières qui proviennent du sol cultivé par le détenteur de la distillerie domestique, que le sol lui appartienne ou qu'il l'ait affermé. Celui qui distille, à côté de ses propres produits, des matières achetées ou reçues est assimilé aux distillateurs concessionnaires.

Après un délai de quinze ans, à partir de l'acceptation de l'article constitutionnel, soit dès le 6 avril 1945, les distilleries domestiques encore existantes devront, pour continuer leur exploitation, demander une concession. Cette dernière leur sera accordée sans frais aux conditions à fixer par voie législative.

Pour éviter les abus et la fraude, les appareils à distiller ne peuvent être déplacés ni transformés ou remplacés sans l'autorisation de la régie. Celle-ci veille à ce que le nombre des appareils diminue peu à peu. A cet effet, elle rachète ceux qui lui sont offerts. Il faut signaler une lacune de la loi actuelle : bien que cette dernière cherche à diminuer le nombre des alambics par le rachat, elle ne contient aucune disposition concernant la fabrication de nouveaux appareils.

L'idée suivant laquelle l'appareil à distiller est rattaché au domaine et non à la personne se retrouvera plus tard dans la question du droit à la franchise. En effet, aux termes de l'article 14, al. 5, l'appareil à distiller ne peut être transféré à des tiers qu'avec l'exploitation agricole à laquelle il est attaché. Si le domaine vient à être morcelé à la suite d'un partage, d'une vente ou de tout autre opération juridique, la distillerie ne peut plus être exploitée que sur la parcelle où elle se trouvait avant le morcellement.

Le droit de distiller ne peut être retiré que dans trois cas seulement :

1. Lorsque la distillerie domestique a été transformée sans autorisation ; art. 14, al. 7.

2. Lorsque le détenteur s'adonne à l'ivrognerie (art. 15, al. 4).

3. Lorsque le détenteur est en récidive.

Il y a récidive lorsque le contrevenant a été déjà puni au cours des cinq dernières années pour contravention aux prescriptions sur les boissons distillées. Dans ce cas, l'alambic peut être confisqué (art. 55 de la loi). L'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936, va plus loin. Il prévoit le retrait dès la première contravention.

Quant au nombre des distilleries domestiques que nous avons en Suisse, la régie avait encore sur ses registres, à fin juin 1936, 36.068 appareils déclarés.

La surveillance des distilleries domestiques est confiée à la régie qui en délègue l'exercice à l'office de surveillance. Les agents de la régie n'interviennent que s'il surgit des difficultés ou des différends ou si des soupçons nécessitent une enquête pénale.

Toute l'eau-de-vie de fruits à pépins qui n'est pas nécessaire au ménage du détenteur de la distillerie domestique, ni à son exploitation agricole, doit être livrée à la régie des alcools aux mêmes conditions que les distilleries concessionnaires. Nous nous abstenons de parler ici de l'imposition et de la perception du droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins, ces questions devant être traitées dans un prochain chapitre.

Par contre, nous aimerions terminer en précisant que le détenteur d'une distillerie domestique est considéré comme bouilleur de cru tant qu'il distille exclusivement les produits du domaine qu'il exploite lui-même, ou ceux récoltés à l'état sauvage dans le pays. Est considéré comme commettant-bouilleur de cru celui qui ne possède pas d'alambic, mais qui fait distiller pour son compte les produits provenant du domaine qu'il exploite avec l'aide de sa famille et de son personnel et, ceux récoltés à l'état sauvage dans le pays. Le commettant-bouilleur de cru est soumis aux mêmes règles et a les mêmes droits que l'exploitant d'une distillerie domestique (livraison de l'eau-de-vie, imposition, droit à la franchise, etc.). Lorsqu'il n'est pas possible de distiller dans une distillerie à façon par suite de circonstances spéciales, la régie peut autoriser le commettant à faire distiller dans une distillerie domestique ou à prendre à bail une distillerie domestique.

SECTION III

Des droits et impôts prévus dans la loi sur l'alcool du 21 juin 1932

Avant d'aborder l'étude des droits et impôts tels qu'ils sont prévus dans la loi sur l'alcool, nous jugeons intéressant de rappeler brièvement les règles ou les théories générales sur l'impôt, puis la situation de l'imposition de l'alcool dans le système des impôts de l'Etat.

§ 1. GENERALITES

A. Aperçu sur les règles et théories générales de l'impôt

Dans les finances publiques modernes, l'impôt est la principale source de recettes. D'après Gèze¹⁾, « l'impôt est une prestation de valeurs pécuniaires, exigée des individus d'après des règles fixes, en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général, et uniquement en raison du fait que les individus qui doivent payer sont membres d'une communauté politique organisée ». L'idée dominante qui surgit dès que l'on parle d'impôts : c'est qu'ils doivent être *justes*. C'est une idée force qui ne doit pas être méconnue, car des révolutions ont été faites pour en assurer le triomphe.

Quelles sont les conditions que doit remplir l'impôt pour être considéré comme juste ? Il doit être *général, universel et uniforme*. Le principe de la généralité et de l'universalité est celui d'après lequel tout le monde doit payer l'impôt sans exception. Ce principe n'est pas toujours observé ; et les législations actuelles consacrent des privilèges au profit de certaines classes d'individus. En vertu du principe de l'égalité devant les charges publiques, l'impôt doit être uniforme.

La caractéristique de tout bon système d'impôt, c'est d'être productif et élastique. Des exceptions à la règle de l'universalité sont admises chaque fois que l'imposition complique le système fiscal sans donner des recettes (imposition des indigents, par exemple). Toutes choses égales d'ailleurs, *le taux* d'un impôt ne doit pas être élevé à tel point qu'il encourage la fraude, qu'il supprime la consommation et fait disparaître ainsi la matière fiscale. En établissant un impôt, il faut se préoccuper : 1. de sa répercussion, 2. de ce qu'il ne soit pas prélevé sur le capital national, mais sur le revenu national. On entend par répercussion, le phéno-

¹⁾ Gaston Gèze : cours élémentaire de sciences des finances, Paris, 1931, page 354. Le résumé sur les règles et théories de l'impôt est établi sur la base du même ouvrage. Pages 349 à 432.

mène par lequel celui sur qui l'impôt est assis n'en fait que l'avance et en rejette ensuite le fardeau sur une autre personne.

Actuellement, les trois principes suivants, dont les deux premiers ont été formulé par Adam Smith¹⁾, sont à la base des législations fiscales des pays civilisés :

1. « L'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certain et non arbitraire, quant à l'époque du paiement, au mode du paiement, et à la somme à payer ». C'est la règle de *la fixité et de la certitude*.

2. « L'impôt doit être prélevé à l'époque et de la manière la plus commode pour le contribuable ». C'est la règle de *la commodité*.

3. Le contribuable doit avoir les moyens juridiques rapides et faciles de contester la dette d'impôt qu'on lui réclame et de faire reviser par une autorité impartiale l'exactitude de l'assiette et la régularité des procédés de recouvrement. C'est la règle du *contrôle*.

La règle de la fixité et de la certitude formulée par Adam Smith doit être développée dans des directions différentes :

a) les textes sur les impôts doivent être rédigés clairement de façon à être compris autant que possible par tous ;

b) les contribuables doivent avoir la possibilité de connaître facilement les lois d'impôt.

La combinaison des trois règles précitées (fixité, commodité, contrôle) conduit à des considérations générales touchant l'assiette, le recouvrement et le contentieux de l'impôt.

Par assiette, on entend la détermination des *facultés* du contribuable (revenus, capital, marchandises imposables). Pour cette détermination, quatre procédés sont possibles :

1. l'évaluation administrative,
2. les signes extérieurs (système incidaire),
3. la déclaration du contribuable,
4. la déclaration de tiers (employeur, fermier, débiteur).

Ce 4^me procédé est appelé stoppage à la source, parce que l'impôt est assis à la source.

À propos du système de la déclaration, soulignons le fait que dans tous les pays du monde, même ceux où le niveau moral est le plus élevé, les contribuables s'efforcent de dissimuler au fisc tout ce qu'ils peuvent. Les individus honnêtes fournissent non pas une déclaration exacte, mais celle qu'ils croient correspondre à une juste part d'impôt. Les personnes malhonnêtes n'ont aucune

¹⁾ Adam Smith, *Welth of Nations*, livre V.

mesure. Pour éviter un résultat défavorable, l'administration reçoit le droit d'immixtion dans les affaires privées à des fins de vérification, et des sanctions rigoureuses sont infligées lors de la répression.

Pour déterminer le montant de la dette individuelle d'impôt, il y a trois procédés principaux :

1. L'application d'un tarif ou d'un taux (*impôt de quotité*).
2. La répartition d'un contingent (*impôt de répartition*), dans ce cas le taux n'est pas fixé, mais seule la somme totale à lever.
3. *Le forfait ou l'abonnement*. Ce procédé est généralement défectueux parce que le contribuable est fatalement en bénéfice ou en perte.

La détermination de la matière imposable ayant été effectuée, le *recouvrement* débute par la notification au contribuable d'un bordereau, avertissement, etc., qui indique le montant de la contribution, le délai de paiement, la procédure pour les réclamations contentieuses, etc. En principe, l'impôt doit être levé au moment où le contribuable est présumé avoir de l'argent à sa disposition. Des délais de paiement peuvent être accordés pour autant que les intérêts du fisc soient sauvegardés et que les contribuables remettent des garanties pour couvrir les risques. Le paiement doit être effectué en espèces et non en nature.

Contre la mauvaise foi, la mauvaise volonté ou l'insolvabilité du contribuable, le fisc possède les moyens nécessaires pour assurer le recouvrement rapide des impôts. Ces moyens sont respectivement les suivants :

a) Des mesures pour combattre la fraude. Celle-ci, non seulement fait perdre au fisc des sommes considérables, mais elle fait retomber les charges sur les contribuables honnêtes ou peu habiles. En conséquence, les législations prévoient des peines pécuniaires très rigoureuses et quelquefois même des peines corporelles ou morales (affichage).

b) Une procédure rapide de recouvrement. C'est le moyen qui permet de vaincre la mauvaise volonté du contribuable par l'exécution forcée.

c) Des garanties de paiement : la créance d'impôt est privilégiée.

De son côté, le contribuable doit avoir des moyens juridiques pour contester la dette d'impôt qui lui est réclamée et pour faire reviser par une autorité impartiale l'exactitude de l'assiette et la régularité des procédés de recouvrement. Il faut distinguer deux sortes de réclamations :

1. La réclamation *gracieuse* ; le contribuable ne conteste pas la légitimité de sa dette d'impôt, il demande simplement à être dispensé de tout ou partie de sa dette. En France, c'est la *demande en remise ou en modération* suivant que le contribuable sollicite la dispense de payer toute sa dette ou seulement une partie de sa dette. Dans ce cas, c'est l'administration qui apprécie les circonstances invoquées à l'appui de la demande.

2. La réclamation *contentieuse* ; le contribuable conteste la légitimité de la dette d'impôt (l'assiette et la liquidation de l'impôt n'étant pas conformes aux prescriptions légales). Il fait valoir un droit. Dans ce cas, le recours est porté devant une autorité de recours (juge) indépendante de l'administration. La procédure doit être simple et peu coûteuse. En principe, les réclamations ne constituent pas un moyen dilatoire en vue de retarder le paiement de l'impôt.

B. L'imposition de l'alcool dans le système fiscal de l'Etat

Par imposition de l'alcool, il faut entendre tous les droits et tous les impôts touchant les boissons distillées (donc y compris les licences pour le commerce de gros ou de détail, les patentes pour le débit, etc.). Bien que ce soit le producteur qui est la personne sur qui l'impôt est assis, c'est le consommateur qui en a la charge. Nous nous trouvons en face du phénomène de répercussion. Parmi les arguments en faveur de l'imposition des boissons distillées, nous en trouvons deux principaux :

1. Un rapport existe entre les dépenses du contribuable pour lesdites boissons et son revenu ;

2. L'imposition a pour but de lutter contre les mauvaises habitudes du peuple.

Les adversaires de l'imposition font valoir le même argument que pour les autres impôts indirects. L'imposition des boissons distillées frappe surtout et plus lourdement les classes inférieures de la population. En outre, c'est l'occasion d'une nouvelle immixtion de l'Etat dans les affaires privées. Indépendamment des raisons de politique sociale, nous trouvons de fortes raisons de politique financière qui justifient actuellement cette imposition. L'imposition des boissons distillées est une source de recettes dont l'Etat ne peut désormais se passer, sans augmenter les autres sources de recettes, comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune, les droits de douane, etc.

Dans le système de l'imposition de l'alcool, les droits de douane occupent une place spéciale. Ces droits sont considérés quelquefois (Grande-Bretagne, Suède) comme de simples droits fiscaux, vu qu'ils sont le simple équivalent de l'impôt indigène. Par contre, dans d'autres pays, leur fixation constitue une question importante de politique douanière (ex. pour un pays viticole comme la France).

En Suisse, la délimitation des pouvoirs en matière d'imposition a donné lieu à des luttes assez vives, chaque canton ayant dû abandonner une partie de sa souveraineté. Actuellement, les seules recettes ordinaires de la Confédération sont constituées surtout par les droits de douane et l'impôt sur le timbre et les coupons (droit de timbre). Jusqu'en 1932, les recettes du monopole sur l'alcool devaient être réparties entre les cantons ; la nouvelle loi attribue par contre une moitié des recettes générales à la Confédération et l'autre aux cantons. Les recettes provenant de l'autorisation d'expédition hors du canton (commerce de détail) sont entièrement acquises aux cantons, bien que ces taxes soient perçues par la Confédération.

Le *monopole fiscal* est un des procédés de recouvrement de l'impôt. Le mécanisme est le suivant : l'Etat se réserve le monopole, soit de la fabrication, soit de l'importation, soit de la vente, etc., et il vend ensuite ces marchandises en augmentant du montant de l'impôt le prix de revient de l'objet. Le monopole fiscal sur des marchandises de consommation peut se présenter sous les formes suivantes : a) *monopole de fabrication et de vente* ; l'Etat seul fabrique, importe et vend ses produits. b) *monopole de fabrication* ; l'Etat fabrique seul le produit et le livre à tous ceux qui lui en font la demande. c) *monopole de vente* ; tout le monde peut fabriquer le produit, mais doit le livrer à l'Etat, seul chargé de la revente.

L'Etat peut *exploiter* le monopole en *régie*, c'est-à-dire fabriquer et vendre les produits directement, ou bien il peut faire exploiter le monopole par un *particulier ou une société concessionnaire*. Les avantages du monopole sont de rendre la perception de l'impôt facile, de réduire à leur minimum les frais de recouvrement, d'écarter dans une large mesure la fraude, de rendre moins incertaine la répercussion de l'impôt. Les objections : le monopole porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ; l'Etat est un mauvais industriel, un mauvais commerçant, attendu que les agents de l'Etat n'ont pas d'intérêt personnel à la bonne marche de l'exploitation. Le réel danger des régies ou administrations de monopoles publics est l'intervention des politiciens.

L'imposition de l'alcool, qui poursuit des buts de politique fiscale et sociale, rencontre au cours de son application, d'énormes

difficultés. Le monopole semble être une des solutions qui remplit le mieux possible les buts proposés.

En Suisse, le monopole de la Confédération est total : fabrication, rectification, importation, exportation, vente, imposition. La principale recette fiscale provient du monopole d'importation et de vente du trois-six fin, monopole exploité en régie.

§ 2. LES DROITS ET IMPOTS PREVUS DANS LA LOI SUR L'ALCOOL

Dans toute loi fiscale, les dispositions relatives au *sujet* et à l'*objet* de l'impôt devraient être claires et précises et surtout classées d'une façon judicieuse. Or, un reproche que l'on peut formuler envers la loi actuelle, c'est justement d'être peu précise et de contenir des dispositions disséminées au hasard dans différents articles.

Nous verrons que la *détermination des sujets* est très importante vu le régime différent appliqué pour l'imposition. Nous trouvons trois grands groupes de sujets :

1. *Les distillateurs concessionnaires*, et les commettants qui leur sont assimilés. Ce sont donc les personnes qui fabriquent industriellement des boissons distillées et celles qui distillent des matières achetées ou reçues. Les commettants concessionnaires sont les personnes qui, n'ayant pas d'appareils à distiller, font distiller pour leur propre compte des matières achetées ou reçues. Ce sont également toutes les personnes qui ne remplissent pas les conditions fixées dans l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936 pour être reconnues comme bouilleurs de cru.

2. *Les bouilleurs de cru* ou les commettants qui leur sont assimilés. Le manque de précision de la loi a donné lieu à des abus manifestes. Alors que sous l'ancien régime on peut dire que seuls les paysans et les viticulteurs tiraient parti de leurs déchets par la distillation. Ces dernières années par contre, toute personne ayant quelques fruits s'est crue obligée de les distiller. On a vu ainsi la régie des alcools délivrer environ 150.000 cartes de bouilleurs de cru et de commettants. Pour remédier à cette situation, le Conseil fédéral a pris un arrêté en date du 16 octobre 1936¹⁾ définissant la production non industrielle des boissons distillées. Même à l'aide de cet arrêté, la détermination du bouilleur de cru rencontre bien des difficultés. D'après l'article premier dudit arrêté, «*est considéré comme bouilleur de cru le producteur qui distille exclusivement les produits du domaine agricole qu'il exploite lui-même ou*

¹⁾ RO. 52, 823.

avec l'aide de sa famille ou de son personnel». Les conditions essentielles sont donc : le bouilleur de cru doit habiter sur son domaine et doit l'exploiter lui-même. La difficulté surgit dès que l'on a affaire à des commettants ou qu'il ne s'agit pas d'exploitation d'un domaine bien déterminé ; en effet, qu'est-ce qu'un domaine agricole ? Les opinions peuvent être très différentes. C'est la régie qui décide si une exploitation peut être considérée comme domaine agricole (art. 5 de l'arrêté).

Le commettant-bouilleur de cru est la personne qui remplit les conditions légales exigées pour le bouilleur de cru, mais qui, n'ayant pas d'alambic, fait distiller pour son compte. L'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936 (art. 2) fixe encore une condition : le producteur, pour être reconnu comme commettant-bouilleur de cru, doit avoir déjà fait distiller depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, soit depuis le 21 septembre 1932, les matières provenant de son exploitation agricole ou récoltées à l'état sauvage par lui-même, sa famille et son personnel régulier.

3. *Les exploitations et les personnes dont la franchise d'impôt est limitée* conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936 ;

a) Les asiles, les écoles, les couvents et les établissements analogues qui possèdent un domaine agricole.

b) Les exploitations agricoles dirigées par un gérant.

c) Les exploitations agricoles dont le chef est détenteur d'une autorisation pour la vente en gros ou au détail, le débit de boissons distillées (cafetiers).

d) Les membres des coopératives de producteurs.

e) Les bouilleurs de cru ou les commettants-bouilleurs de cru qui ne peuvent justifier avoir utilisé conformément aux prescriptions l'eau-de-vie accordée en franchise.

Le *sujet* de l'impôt est vis-à-vis de la loi le producteur, soit le distillateur concessionnaire ou bouilleur de cru. Pour les deux premiers groupes, nous constatons nettement le phénomène de répercussion : en effet, c'est bel et bien le consommateur qui a la charge de l'impôt, le producteur tenant compte de l'impôt pour fixer le prix de vente de son eau-de-vie.

La détermination de l'*objet* est également importante vu le régime appliqué suivant qu'il s'agit de l'eau-de-vie de fruits à pépins ou des spécialités. Pour la fixation des droits de monopole, la détermination de l'objet est également d'importance, les droits

étant différents suivant les produits et même suivant leur état (fruits entiers ou foulés, par exemple).

Maintenant, nous allons étudier séparément les différents droits et impôts découlant de la législation sur l'alcool :

I. Le droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins.

II. L'impôt sur les spécialités.

III. Les droits de monopole et de compensation.

IV. L'impôt sur les dépenses. Cet impôt, de caractère transitoire, n'est pas expressément prévu dans la loi.

V. Les taxes annuelles pour le commerce des boissons distillées.

I. LE DROIT SUR L'EAU-DE-VIE DE FRUITS A PEPINS

L'eau-de-vie de fruits à pépins est soumise à l'obligation de livraison. Cette obligation est générale ; elle s'applique aussi bien aux distilleries concessionnaires qu'aux distilleries domestiques. En vertu des articles 10 et 17 de la loi, la régie peut autoriser les distilleries qui offrent les garanties nécessaires au sujet de l'observation des prescriptions à vendre directement à des tiers l'eau-de-vie soumise à la livraison. La régie perçoit alors un *droit égal à la différence entre le prix d'achat et le prix de vente qu'elle pratique pour ce genre d'eau-de-vie*.

Etant donné l'abaissement successif du prix d'achat de la régie, le droit sur l'eau-de-vie a subi une augmentation correspondante, le prix de vente restant à fr. 4.90.

Prix d'achat par litre à 100 ‰	Arrêté du Conseil fédéral du	Droit par litre à 100 ‰
Fr. 2.20	21 septembre 1932	Fr. 2.70
Fr. 2.—	5 septembre 1933	Fr. 2.90
Fr. 1.80	28 août 1934	Fr. 3.10
Fr. 1.80	30 août 1935	Fr. 3.10
Fr. 1.60	1 ^{er} septembre 1936	Fr. 3.30

Depuis le 1^{er} septembre 1936, le droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins est de fr. 3.30 par litre à 100 ‰ (arrêtés du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1936 et du 24 août 1937).

Tous les producteurs qui désirent vendre directement leur eau-de-vie de fruits à pépins doivent s'annoncer à l'office de surveillance de leur commune afin d'établir leur demande sur un formulaire spécial. Ce formulaire dûment rempli et signé est envoyé à la régie des alcools qui décide de l'octroi de l'autorisation.

L'autorisation est envoyée au producteur sous la forme d'une facture l'invitant à acquitter le droit fixé, l'autorisation n'étant

valable qu'à partir du moment où le paiement a été effectué. La quittance de la poste fait foi du versement.

Le droit n'est pas exclusivement un droit perçu sur la vente, mais aussi sur l'eau-de-vie que garde pour son usage le concessionnaire ou le commettant concessionnaire. Il en est de même pour les catégories de producteurs dont la franchise d'impôt a été limitée, ce qui dépasse la quantité allouée en franchise est soumise au droit. Dans ces cas, l'utilisation ne peut avoir lieu que lorsque le droit a été acquitté selon la même procédure que pour la vente.

L'autorisation délivrée par la régie ne dispense pas de l'observation des dispositions concernant le commerce de gros et de détail des boissons distillées. Le concessionnaire qui vend au détail, c'est-à-dire par quantités inférieures à 40 litres, doit avoir, outre l'autorisation de la régie, une patente cantonale de détail ; pour le commerce de gros (40 litres et plus), il doit être au bénéfice de la licence délivrée par la régie s'il vend des boissons distillées autres que celles produites dans son exploitation.

En principe, le bouilleur de cru n'a pas besoin, à côté de l'autorisation de la régie, d'une licence de gros ou de détail tant qu'il vend exclusivement l'eau-de-vie qu'il a produite par quantités de 5 litres au moins. Pour la vente par quantités inférieures à 5 litres, les dispositions cantonales réglant le commerce de détail sont applicables (art. 39 à 43 de la loi et art. 124 du règlement d'exécution). En pratique, cette disposition des 5 litres est rarement observée.

La vente, la remise à des tiers ou toute autre utilisation de l'eau-de-vie de fruits à pépins doivent être inscrites sur les livres comptables selon les prescriptions de la régie (date, nom, quantité, etc.). Les demandes de leur côté doivent contenir toutes les données nécessaires quant à la production et l'utilisation de l'eau-de-vie. L'exactitude de ces données est contrôlée par les offices de surveillance et, dans les cas spéciaux, par les inspecteurs de la régie.

Voici les recettes provenant du droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins depuis l'entrée en vigueur de la loi :

Exercice	Quantité en litres à 100 ‰	Montant
1933/34 (1 ^{er} janvier 1933-30 juin 1934)	72.037	Fr. 202.180.93
1934/35	112.231	Fr. 336.948.40
1935/36	163.395	Fr. 508.200.80

Durant l'exercice 1935/36, la régie a délivré 4.688 autorisations pour la vente directe, l'usage personnel ou toute autre utilisation de l'eau-de-vie de fruits à pépins.

Notons pour terminer le caractère exceptionnel de la vente directe ; l'obligation de livraison étant la règle pour les concessionnaires, cette obligation s'étend à la totalité de leur production, pour les bouilleurs de cru, à la quantité d'eau-de-vie qui n'est pas nécessaire aux besoins du ménage et de l'exploitation agricole. Le monopole de vente appartenant à la Confédération, les producteurs qui désirent vendre directement doivent ainsi acquitter le droit assurant le bénéfice du monopole.

II. L'IMPÔT SUR LES SPECIALITES

L'impôt sur les spécialités fait partie du monopole de la Confédération tout comme les droits de monopole perçus à la frontière. Il a le caractère d'une redevance.

Il est nécessaire de préciser que l'impôt sur les spécialités n'est prélevé que sur les eaux-de-vie produites avec les *matières premières indigènes* (fruits à noyau, marcs de raisin, vin, lies de vin, racines de gentiane, etc.).

L'imposition des spécialités est régie par l'alinéa 5 de l'article constitutionnel 32*bis*, les articles 12, 3*a*, 20 à 23 de la loi et par les articles 79 à 89 du règlement d'exécution (articles 6 à 8 de l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1936 et 7 à 9 de celui du 24 août 1937).

L'article 32*bis*, alinéa 5, établit le principe général suivant lequel les spécialités tirées de matières indigènes sont soumises à l'impôt. La franchise d'impôt qui est prévue à l'article 16 de la loi constitue une exception à cette règle.

A. ASSUJETTISSEMENT

Les sujets astreints au paiement de l'impôt sont :

1. Les distillateurs concessionnaires et les commettants-concessionnaires ;
2. les bouilleurs de cru et les commettants-bouilleurs de cru ;
3. les exploitations agricoles dont la franchise est limitée.

Etant donnée la procédure différente appliquée pour l'imposition suivant le sujet, nous étudierons l'imposition dans les trois cas séparément. Les articles 82 et suivants de la loi préoyaient l'établissement des bordereaux d'impôt par les offices de surveillance. Cette manière de faire dut être abandonnée, déjà à fin novembre 1933, par suite des difficultés survenues avec certains offices.

1. *Imposition des distilleries concessionnaires.* — L'article 20 de la loi est formel : ces produits (spécialités) sont totalement imposables lorsqu'ils ont été fabriqués dans ces distilleries concessionnaires». Nous avons donc affaire à un *impôt sur la production*. L'article 21 pose les bases de la taxation. L'eau-de-vie produite dans les distilleries de spécialités est imposée sur la base de la quantité officiellement constatée. L'article 82 du règlement d'exécution stipule que dans ce cas l'eau-de-vie doit être recueillie dans des récipients plombés ou la quantité fixée au moyen d'un compteur. Malheureusement, cette disposition n'est pas appliquée, ce qui, à nos yeux, est une grave erreur. Cette lacune fait perdre au fisc des sommes considérables par suite de l'insuffisance des déclarations, non seulement au point de vue quantité, mais aussi au point de vue du rendement alcoolique. L'imposition peut être établie également sur la base de la quantité de matières premières mises en œuvre et leur rendement moyen en alcool. C'est le système du forfait. Ce dernier n'est utilisé par la régie des alcools que pour fixer les droits de monopole à l'intérieur du pays.

En vertu de l'article 42 du règlement d'exécution, les distillateurs de spécialités soumis à concession et les commettants-concessionnaires sont soumis aux dispositions suivantes :

Ils doivent annoncer, avant la distillation, à l'office de surveillance de leur commune, la sorte et la quantité de matières premières qu'ils ont l'intention de distiller. Les déclarations du distillateur sont portées sur un formulaire spécial (formulaire d'inscription) qui est transmis à la régie après avoir été dûment signé. Ce formulaire contient donc le nom et l'adresse du distillateur, la sorte et les quantités de matières premières mises en fermentation, la date probable de la distillation, etc. En recevant l'inscription, la régie envoie à l'office local l'autorisation de distiller et une *déclaration de production*. Cette dernière est remise au distillateur qui doit la remplir, la signer et la remettre à l'office sitôt la distillation terminée. L'office local est chargé de contrôler la déclaration et de la transmettre à la régie. Si la distillation s'effectue sans interruption pendant une période de plus de trois mois, une première déclaration doit être faite au plus tard trois mois après le début des opérations. La déclaration de production contient donc le nom et l'adresse du distillateur, la date initiale et finale de la distillation, les quantités de matières premières mises en œuvre, les quantités et sortes d'eau-de-vie produites, ainsi que leur rendement alcoolique, les signatures du distillateur et du préposé, la date à laquelle la déclaration a été établie, etc. Le distillateur ne peut disposer

de l'eau-de-vie que lorsque l'office local a fait les constatations nécessaires en vue de l'imposition.

Sur la base de la déclaration, la régie fixe l'impôt à payer et le notifie au contribuable par un bordereau.

Les formalités ci-dessus concernant uniquement la procédure de taxation. Elles ne dispensent pas les distillateurs de tenir la comptabilité prévue par la loi (article 7, al. 2) et qui leur est délivrée par la régie.

Parmi les sujets soumis aux dispositions légales relatives aux distilleries concessionnaires, nous signalons les coopératives de producteurs qui occupent une place spéciale. Nous les trouvons en Suisse romande, sous la forme d'associations viticoles ou de caves coopératives. L'article 19, al. 2, de la loi, précise que les articles 10 à 12 sont applicables à ces coopératives. Or, comme les articles 10 à 12 traitent des distilleries soumises à concession, le législateur a assimilé ces coopératives aux distilleries concessionnaires. Les associations viticoles sont imposables sur la totalité de leur production. Elles ne peuvent donc revendiquer la franchise d'impôt pour l'eau-de-vie qu'elles utilisent pour leurs propres besoins (entretien des fûts). En effet, la loi ne reconnaît comme bouilleur de cru que la personne physique qui exploite elle-même son domaine et qui met en œuvre exclusivement les produits de ce domaine. L'association n'exploite pas elle-même les vignes, mais elle reçoit de ses membres la vendange. Elle ne remplit donc pas les conditions fixées aux articles 3 et 14 de la loi, 53 à 55 du règlement d'exécution, pour être reconnue comme bouilleur de cru et pour bénéficier comme telle de la franchise d'impôt. L'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936 autorise par contre la remise en franchise d'impôt d'une quantité d'eau-de-vie limitée aux membres de ces coopératives. Il est donc reconnu que seuls les membres des coopératives qui remplissent les conditions légales ne perdent pas la qualité de bouilleur de cru et peuvent bénéficier de la franchise.

Notons également que tous les producteurs qui distillent ou font distiller à côté de leurs propres produits des matières achetées sont assimilés aux distillateurs concessionnaires. Toute leur production d'eau-de-vie est imposable quelle que soit l'utilisation. Le cas le plus fréquent qui se présente ainsi, c'est celui du producteur qui distille des lies provenant de vins achetés, à côté des fruits de son domaine.

Le nombre des commettants concessionnaires a été augmenté par suite de l'application de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octo-

bre 1936 qui a fait perdre le droit à la franchise à toutes les personnes ne remplissant pas les conditions déterminées aux articles 1 à 5 de cet arrêté.

2. *Imposition des bouilleurs de cru.* — De même que les distilleries de spécialités soumises à concession, les distilleries domestiques sont sujettes à l'imposition. Toutefois, pour ces dernières, l'impôt n'est levé que pour les quantités d'eau-de-vie remises à des tiers contre rémunération (vente, échange, mise en gage, etc.), ou gratuitement (don). En règle générale, l'impôt n'est perçu, non pas au moment de la production, mais seulement lors de la remise de l'eau-de-vie à des tiers. Nous sommes ici en face d'un impôt sur la vente. Le sujet de l'impôt est donc le producteur et non l'acheteur (art. 20).

L'impôt constituant une dette de droit public, sa charge ne peut être transmise vis-à-vis de la loi sur une autre personne.

L'impôt est notifié au producteur qui est la seule personne possédant le droit de recourir et à laquelle la régie peut réclamer le paiement de l'impôt. De même, le fait que l'acheteur ne paie pas au bouilleur de cru l'eau-de-vie livrée ne peut être pris en considération, c'est un des risques du commerce et surtout de la vente à crédit. La remise de l'eau-de-vie entre seule en considération pour la fixation de l'impôt.

Concernant la taxation, les dispositions des articles 20, 22 et 23, relatives aux distilleries concessionnaires peuvent être appliquées par analogie aux distilleries domestiques. Cependant, étant donné la pratique actuelle, on ne verrait pas les bouilleurs de cru faire usage du forfait par exemple.

En vertu de l'article 23, alinéa 2, les exploitants de distilleries domestiques doivent noter leur production et l'utilisation de l'eau-de-vie sur les formulaires nécessaires à la taxation. Ces formulaires consistent en cartes de distillation (cartes de bouilleurs de cru) qui sont distribuées au début et retirées à la fin de chaque campagne de distillation (1^{er} juillet - 30 juin) par l'intermédiaire des offices locaux. Ces cartes arrivent ainsi durant les mois d'août et septembre à la régie des alcools. La section de distillerie fait le contrôle des entrées qui sert en même temps de base pour indemniser les préposés. Les cartes sur lesquelles sont inscrites des ventes sont remises à la section des impôts qui établit les bordereaux ainsi durant l'hiver. C'est donc souvent plus d'une année après la vente que le contribuable reçoit son bordereau d'impôt. Ce système est défectueux :

a) Les frais qu'il occasionne sont très élevés (150.000 cartes, leur impression, les indemnités des préposés, salaires du personnel nécessaire à la manutention, etc.).

b) Lorsqu'ils reçoivent leur bordereau, les contribuables ne sont plus en possession de l'argent provenant de la vente de leur eau-de-vie, la rentrée de l'impôt se fait donc difficilement.

c) Le contrôle des inscriptions faites dans les cartes est très difficile. Les bouilleurs de cru échappent à l'imposition par le simple fait qu'ils n'inscrivent pas leurs ventes d'eau-de-vie ou s'ils le font, ils ne portent que des inscriptions partielles. Les préposés ne peuvent assurer l'exactitude des inscriptions faites dans les cartes.

d) En cas de contestation, un contrôle après une année est souvent impossible ; faute de preuves suffisantes, la régie doit souvent abandonner l'imposition.

Le système d'imposition des distilleries domestiques est nettement déficient ; l'impôt n'étant pas productif (frais et travail considérables ne sont pas couverts par le rendement de l'impôt). Le système actuel n'est donc pas conforme à des principes rationnels d'une saine et bonne administration. Les expériences faites ces dernières années sont concluantes. Nous parlerons des modifications que nous estimons nécessaires d'apporter au système en vigueur dans notre conclusion.

3. *Imposition des exploitations et des personnes dont la franchise est limitée.* — Conformément à l'article 8 de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936, l'eau-de-vie utilisée en franchise d'impôt est limitée :

a) Dans les exploitations agricoles appartenant à des corporations de droit public ou établissements d'utilité publique et dans les exploitations dirigées par un gérant.

b) Chez les bouilleurs de cru ou commettants-bouilleurs de cru qui possèdent une autorisation pour le débit, la vente en gros ou au détail de boissons distillées (cafetiers, négociants, etc.).

c) Dans les cas où le bouilleur de cru ou le commettant-bouilleur de cru ne peut justifier avoir utilisé conformément aux prescriptions l'eau-de-vie accordée en franchise.

L'article cite encore les membres des coopératives de producteurs. Mais comme généralement la société est imposée sur la totalité de sa production, déduction faite de la quantité d'eau-de-vie répartie entre les membres, ces derniers ne sont pas directement sujets de l'impôt.

La quantité allouée en franchise dans les cas énumérés ci-dessus s'élève à 5 litres par personne adulte occupée d'une façon constante dans l'exploitation agricole et à 1 litre par tête de gros bétail (bœufs, vaches, chevaux, etc.). La quantité d'eau-de-vie qui dépasse celle allouée en franchise est soumise à l'impôt ; ce dernier peut être considéré comme un *impôt sur la consommation* étant donné que la plupart du temps l'eau-de-vie imposée est entièrement utilisée pour les besoins du ménage et de l'exploitation agricole.

La régie a déjà limité, avant la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936, la quantité d'eau-de-vie accordée en franchise pour les besoins du ménage et de l'exploitation agricole appartenant à des corporations de droit public (asiles, écoles, couvents, etc.). Cette pratique a été malheureuse ; elle a été faite bien après les campagnes de distillation, c'est-à-dire lorsque l'eau-de-vie était déjà depuis longtemps consommée.

Le critère fixé dans l'arrêté du 16 octobre 1936 pour déterminer la franchise semble au premier abord d'une application simple. Toutefois, il présente en pratique d'énormes difficultés. La détermination par exemple du nombre des personnes et des têtes de gros bétail se fait difficilement. Si l'on compare les chiffres donnés par les intéressés, les préposés, les inspecteurs, nous trouvons trois chiffres différents. Si l'on tient compte ensuite du fait que des changements constants surviennent et modifient les chiffres donnés, l'on se rend compte des difficultés que rencontre l'administration pour procéder à la taxation et les nombreuses réclamations qui occasionnent un surcroît de travail considérable.

A notre point de vue, l'allocation de la franchise sur la base d'un tel critère présente beaucoup trop d'aléas.

B. LE RENDEMENT DE L'IMPOT SUR LES SPECIALITES

Exercices	Quantités en litres à 100 ‰	Montants perçus	Moyenne mensuelle
1933/34 18 mois	249.394	623.485.48	34.638
1934/35 12 mois	241.158	581.636.93	48.469
1935/36 12 mois	432.002	1.067.532.77	88.961

Durant l'exercice 1935/36, la régie a établi 9.767 bordereaux d'impôt sur les spécialités pour un montant de 1.106.500.25 fr., dont seulement 149.052.30 fr. concernent l'imposition des bouilleurs de cru et des commettants-bouilleurs de cru.

C. LE TAUX DE L'IMPOT

D'après l'article constitutionnel et l'article 22 de la loi sur l'alcool, l'impôt doit être fixé de telle façon que le producteur

retire un prix équitable de ses matières premières. La volonté du législateur s'explique par le fait que, pour les fruits à noyau, la distillation ne constitue pas un moyen complémentaire d'utilisation, mais qu'elle est l'unique moyen d'utiliser le fruit. Ainsi, dans ces circonstances, les fruits à noyau doivent être considérés à leur prix de revient. De ce fait, les frais de production sont plus élevés.

Le taux est limité : il ne pourra en aucun cas être plus élevé que la différence entre le prix d'achat et le prix de vente de l'eau-de-vie de fruits à pépins pratiqué par la régie. Actuellement, le taux est de 80 ct. inférieur au droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins. Il n'a jamais atteint la limite supérieure fixée par la loi. L'impôt ne doit être ni trop élevé, de façon à favoriser la concurrence étrangère, ni trop bas de façon à stimuler la distillation et à entraver l'utilisation des fruits pour l'alimentation.

Le taux de l'impôt a été fixé et est resté le même depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Il s'élève à fr. 2.50 par litre à 100 % ou fr. 1.25 par litre à 50 % pour toutes les sortes d'eau-de-vie. Le taux est fixé chaque année par arrêté du Conseil fédéral après que les intéressés aient été entendus (voir arrêtés des 21 septembre 1932, 1^{er} septembre 1936, 24 août 1937).

D. PERCEPTION DE L'IMPOT

Jusqu'en 1933, la perception de l'impôt fut effectuée selon les dispositions des articles 81 à 85 du règlement d'exécution. La taxation était opérée par l'office local qui soumettait les bordereaux aux contribuables et les leur faisait signer. Si le contribuable refusait de reconnaître la taxation, il pouvait, dans les dix jours, faire opposition auprès de la régie. Conformément aux articles 47 et 48 de la loi, le contribuable avait ensuite la faculté de recourir dans les trente jours contre la décision de la régie à la Commission de recours de l'alcool. A fin novembre 1933, la régie a modifié la procédure appliquée en se chargeant elle-même de la taxation.

La régie établit la taxation sur la base des déclarations de production fournies par les distillateurs concessionnaires ou sur la base des inscriptions faites dans les cartes de distillation, s'il s'agit des bouilleurs de cru. La régie établit le bordereau et l'adresse au contribuable. Celui-ci a un délai de trente jours pour s'en acquitter ou pour recourir à la Commission fédérale de recours de l'alcool à Berne. Le contribuable qui s'acquitte de son impôt

dans les dix jours bénéficie d'un escompte de 4 %. Il serait, à notre avis, conforme aux usages commerciaux, d'accorder l'escompte non pas seulement en cas de paiement dans les dix jours, mais dans les trente jours¹⁾. L'impôt doit être versé sur le compte de chèques postaux de la régie au moyen du bulletin de versement qui est joint au bordereau.

L'impôt est exigible dès que la taxation a été communiquée au contribuable. Si ce dernier ne s'en acquitte pas dans les trente jours, la régie lui adresse un mandat postal de recouvrement suivi en cas de non paiement de poursuite par voie de saisie.

Si le contribuable le demande expressément et s'il fournit des sûretés suffisantes, la régie peut lui accorder des délais de paiement. Le dépôt de papiers-valeurs, la garantie d'une banque, les cautionnements ou la mise en gage de l'eau-de-vie sont considérés comme sûretés suffisantes. Comme il s'agit quelquefois de montants importants qui constituent une charge pour le contribuable, la régie lui propose le versement d'acomptes. Dès que l'eau-de-vie soumise à l'impôt sur la production a été vendue, remise gratuitement ou utilisée autrement, le délai de paiement expire. Le contribuable a l'obligation d'en aviser la régie et de payer immédiatement l'impôt.

Sur tous les montants dont le délai de paiement dépasse six mois²⁾, le contribuable doit payer un intérêt de retard de 5 % l'an.

Toutes les principales dispositions relatives à la perception de l'impôt figurent à l'article 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1936³⁾ sur la livraison et l'imposition des boissons distillées, qui a abrogé les articles 86 et 88 du règlement d'exécution.

III. LES DROITS DE MONOPOLE ET DE COMPENSATION

(Art. 12, alinéa 5, art. 28 à 33 de la loi ; art. 45, 46, 55, al. 2, 85 à 99 du règlement d'exécution)

Les droits de monopole sont les droits perçus par la Confédération sur les produits importés contenant de l'alcool ou ceux pour la fabrication desquels il a été utilisé de l'alcool de bouche. Le taux est égal à la différence entre le prix de revient des alcools de bouche importés par la régie et leur prix de vente.

Les droits de compensation sont les droits perçus par la Confédération sur les produits importés pour la fabrication des-

¹⁾ L'arrêté du CF du 24 août 1937 sur la livraison et l'imposition des boissons distillées a porté à 30 jours le délai donnant droit à l'escompte. Ce dernier a été élevé à 6 %.

²⁾ D'après l'arrêté du 24 août 1937 ce délai a été porté à un an.

³⁾ Cet arrêté a été abrogé et remplacé par celui du 24 août 1937.

quels il a été fait usage d'alcool industriel. Ce droit spécial a pour but de compenser les charges qui pèsent sur la fabrication indigène, utilisant l'alcool industriel.

Ces droits ont leur base légale dans le monopole d'importation de la Confédération (art. 27). L'imposition des eaux-de-vie ou des matières premières étrangères reste dans ses grandes lignes ce qu'elle était sous l'ancienne législation ; les taux par contre ont subi une augmentation considérable.

La régie peut autoriser les particuliers à importer de l'alcool ou des spécialités de trois-six qu'elle ne vend pas elle-même, moyennant paiement d'un droit de monopole fixé sans égard à la teneur alcoolique (art. 28). L'importation des eaux-de-vie, liqueurs, vins doux, éthers de fruits, essences, extraits et teintures destinés à la préparation de boissons spiritueuses, jus de fruits, fruits et autres produits conservés dans de l'alcool, vins à haut degré, vermouth, etc., est permise aux particuliers moyennant paiement, outre des droits de douane en vigueur, des droits de monopole fixés par le Conseil fédéral dans ses arrêtés (art. 96 du règlement d'exécution). Les droits de monopole figurent dans le tarif d'usage et sont perçus directement à la frontière par les agents de la douane pour le compte de la régie des alcools, en même temps que les droits de douane en vigueur. Il en est de même pour les *droits de compensation* et les *taxes supplémentaires*. Ces dernières sont perçues par exemple lorsqu'un produit contient plus de 75 degrés-volume d'alcool ; dans ce cas l'importation est tout d'abord subordonnée à l'autorisation de la régie et au paiement d'un droit supplémentaire d'un centième du droit de monopole pour chaque degré en sus (art. 96, al. 3).

Il est prélevé également à la frontière un droit de monopole sur les matières premières importées destinées à la fabrication de boissons distillées. Lorsque le droit de monopole a été acquitté, la distillation peut être effectuée sans autres formalités spéciales. Lorsque les matières pour lesquelles les droits ont été acquittés ne sont pas distillées, l'importateur peut réclamer le remboursement des droits payés s'il établit que les matières ont été utilisées d'une manière qui excluait toute fabrication d'alcool. Indépendamment de preuves officielles, la régie peut exiger que l'importateur observe certaines instructions pour l'utilisation des matières étrangères (art. 100 du règlement d'exécution, al. 3).

Les matières premières importées, attribuées à la distillation après coup (fruits, vins gâtés), qui n'ont donc pas acquitté à la frontière les droits de monopole ne peuvent être distillées que sur

autorisation spéciale de la régie et moyennant paiement des droits de monopole fixés d'après le rendement présumé en alcool. L'office local établit un décompte des sortes et quantités de matières premières et prélève un échantillon qui est envoyé au laboratoire de la régie. Sur la base du résultat de l'analyse, la régie fixe les droits à acquitter. Le distillateur ne reçoit l'autorisation de distiller qu'après paiement des droits (art. 45, al. 2 du règlement d'exécution).

Les produits dérivant de la viticulture indigène sont considérés comme produits du cru lorsqu'ils ont été additionnés de sucre dans les limites de la législation sur le commerce des denrées alimentaires (art. 55, al. 2, du règlement d'exécution). Le droit de monopole sur le sucre ajouté aux matières qui sont distillées doit cependant être acquitté en tout état de cause. La perception des droits de monopole dans les cas de sucrage des matières distillables est pratiquement très difficile vu que la détermination de la quantité de sucre ajouté n'est souvent pas possible et surtout difficilement contrôlable.

Perception des droits de monopole et de compensation

Exercices	à la frontière	à l'intérieur	remboursement	recettes nettes
1933/34	1.871.305.16	40.396.05	103.593.20	1.808.108.01
1934/35	1.113.236.68	161.009.39	16.932.34	1.257.313.73
1935/35	1.371.898.06	29.574.35	40.342.55	1.361.129.86

Les résultats sont notablement inférieurs à ceux prévus dans les budgets des deux premiers exercices ; pour 1933/34, il avait été prévu 3.300.000 francs pour les droits perçus à la frontière et 100.000 francs pour ceux perçus à l'intérieur du pays ; en 1934/35 respectivement 2.500.000 et 40.000 francs. Les estimations budgétaires ne se rapprochent de la réalité que pour l'exercice 1935/36 avec 1.500.000 et 30.000 francs. Les rapports de gestion disent que ces résultats sont dus :

1) aux anciens stocks accumulés avant l'entrée en vigueur de la loi et dont l'écoulement a limité l'importation ;

2) au fait que certaines boissons sont dégravées des droits de monopole en vertu des traités de commerce (vermouth, malaga et autres spécialités de vins) ; elles font ainsi concurrence aux boissons qui paient les droits entiers.

IV. L'IMPOT SUR LES RESERVES DE BOISSONS DISTILLEES

(Arrêté du Conseil fédéral du 29 août 1933)

La question de l'imposition des réserves s'était posée au moment de l'entrée en vigueur de la première législation fédérale. Cepen-

dant à cette époque, le législateur avait été prudent, il avait prévu dans la loi le rachat des provisions d'alcool soumis au monopole ou sinon leur imposition (art. 19, loi de 1886). Etant donné les difficultés que soulevaient la perception de cet impôt et sa faible productivité, la Confédération a renoncé à faire usage de son droit.

Nous ne comprenons pas que lors de la revision de la nouvelle législation, une telle imprévoyance ait pu être commise, étant donné qu'il suffisait de s'inspirer de l'ancienne loi de 1886. Nous estimons que si l'imposition des réserves au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi avait été prévu dès 1926, leur accumulation n'aurait pas été effectuée dans les mêmes proportions. La perspective de cet impôt aurait empêché les approvisionnements dans une large mesure. Si cette question avait été soulevée à temps, elle aurait pu faire l'objet d'un texte dans la nouvelle loi d'application, comme ce fut le cas en 1886, malgré son caractère provisoire; nous sommes certain que cette imposition n'aurait pas été un prétexte d'opposition.

L'institution de l'impôt sur les réserves a été malheureuse; l'impôt a été décrété le 2 juin 1933, soit huit mois après l'introduction de la loi et en violation des promesses faites lors des conférences de propagande en faveur du nouveau régime. L'on comprend dans ces conditions que l'opposition ait été forte et que l'arrêté du Conseil fédéral du 2 juin 1933¹⁾ ait dû être modifié et remplacé par celui du 29 août 1933²⁾. Nous allons passer en revue les principales dispositions de cet arrêté du 29 août 1933 en citant les modifications apportées.

Concernant *l'objet* de l'impôt, nous trouvons à l'article 1^{er} de l'arrêté du 2 juin 1933 la définition des réserves : les boissons distillées acquises, importées ou fabriquées avant le 21 septembre 1932, qui existaient au 2 juin 1933, pour autant qu'elles n'avaient pas encore été imposées en vertu de l'arrêté du 21 septembre 1932.

Les *sujets* sont (art. 2) :

a) Les distillateurs concessionnaires et les commettants-concessionnaires.

b) Les bouilleurs de cru et les commettants-bouilleurs de cru.

c) Les titulaires d'une licence fédérale pour le commerce de gros de boissons distillées.

d) Les titulaires d'une patente cantonale pour le débit ou la vente au détail des boissons distillées, ainsi que les titulaires

¹⁾ RO. 49, 359.

²⁾ RO. 49, 747.

d'une autorisation fédérale d'expédier hors du canton des boissons distillées dans le commerce de détail.

e) Les titulaires d'une licence de la régie pour l'emploi de trois-six à prix réduit, lorsqu'ils ne s'engagent pas à utiliser leurs réserves à des buts pour lesquels l'emploi du trois-six est autorisé.

Alors que l'arrêté du 2 juin 1933 ne prévoyait pas de franchise pour les contribuables désignés sous lettres a) et c), celui du 29 août leur accorde en franchise une quantité correspondant à la moyenne annuelle des ventes effectuées par eux en 1928 et 1929. Le reste est soumis à l'impôt.

Les réserves des contribuables mentionnés sous lettre b), c'est-à-dire les bouilleurs de cru et leurs commettants, ne sont imposées que lorsqu'elles sont cédées à des tiers. Dans ce cas, le taux de l'impôt sur les réserves est le même que le droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins ou l'impôt sur les spécialités, fixés en application des articles 17 et 22 de la loi.

Une autre modification est apportée en ce qui concerne la franchise accordée aux contribuables désignés sous lettres d) et e). Alors que l'arrêté du 2 juin fixait à 300 litres à 50 % la quantité pouvant être allouée en franchise, celui du 29 août porte cette quantité à 1.000 litres à 50 %. En outre, la quantité franche d'impôt peut être augmentée dans des cas exceptionnels pour pouvoir exonérer la réserve correspondant à la vente d'une année.

Le *taux* de l'impôt sur les réserves varie suivant l'objet. Il s'élève, par litre d'alcool absolu, à :

a) Fr. 2.50 pour le trois-six et alcool qu'il est légalement prescrit d'acheter à la régie, ainsi que pour les eaux-de-vie et liqueurs composées avec ce trois-six ou cet alcool. Il s'agit donc du trois-six extra-fin, de l'alcool de pommes de terre, alcool absolu, des eaux-de-vie ordinaires, des liqueurs telles que : anisette, chartreuse, curacao, des crèmes de menthe, de cacao, de kirsch, etc., des bitters, des apéritifs, etc.

b) Fr. 2.— pour les spécialités d'alcools, les eaux-de-vie et les liqueurs importées, ainsi que pour les eaux-de-vie et les liqueurs fabriquées en Suisse avec des matières provenant de l'étranger : cognac, armagnac, marc, gin, whisky, rhum, arac, cointreau, bénédictine, bols, cusenier, etc.

c) Fr. 2.— pour les spécialités produites en Suisse.

d) Fr. 2.— pour les eaux-de-vie et alcools de fruits à pépins produits en Suisse.

En vertu de l'article 3 de l'arrêté du 29 août 1933, l'impôt pouvait être réduit de la perte subie par le contribuable en vertu de l'application de l'arrêté, par rapport au prix de vente de la

régie pour le trois-six et l'eau-de-vie de fruits à pépins, ou par rapport au taux de l'impôt ou des droits de monopole. La preuve de la perte doit être établie par une facture ou une autre pièce justificative. En outre, le prix de facture pris en considération pouvait être majoré de 5 % en compensation des frais de stockage, des pertes de substance et de l'intérêt.

Cette réduction de l'impôt en cas de perte peut apparaître au premier abord comme conforme au principe d'équité alors que pratiquement elle constitue une flagrante injustice fiscale, le taux de l'impôt ne restant pas uniforme pour tous les contribuables. Il en est de même pour la franchise prévue à l'article 2 de l'arrêté qui n'est pas conforme au principe de l'égalité des contribuables devant les charges publiques.

L'octroi de ces importantes réductions a rendu difficile la détermination de l'impôt et a nécessité souvent de longues enquêtes. D'autre part, l'effet attendu de cette imposition, soit l'adaptation des prix des réserves à ceux des boissons distillées soumises aux droits fiscaux de la nouvelle loi ne s'est pas réalisé. Les signataires du postulat Hugler, accepté par le Conseil national le 12 décembre 1934, invitaient le Conseil fédéral à prendre des mesures pour que les réserves exemptes d'impôt encore détenues par les particuliers après le 1^{er} janvier 1936 soient soumises au même régime fiscal que les autres eaux-de-vie. Se référant au postulat, la régie a procédé à un recensement des anciennes réserves existant encore au 1^{er} mai 1935. Sur 5.270.000 litres à 100 % annoncés en juin 1933, il fut déclaré 1.582.000 litres à 100 % par les 480 propriétaires qui avaient déclaré au 2 juin 1933 plus de 1.000 litres. Pour suivre l'écoulement de ces réserves, la régie procède tous les trimestres à une enquête. Dans son rapport de l'exercice 1934/35, page 59, la régie prétend que la réalisation du postulat rencontre de grosses difficultés pratiques, car la plus grande partie des réserves ont changé plusieurs fois de mains avec majoration des prix ; elle ne voit pas comment on pourrait les grever d'un nouvel impôt. Par suite de ces changements de propriétaires, le prix de revient a augmenté d'une façon telle qu'il n'existe plus de différence entre le prix de revient des anciennes réserves et celui de l'eau-de-vie importée ou produite dans le pays sous le nouveau régime. La régie estime, dans son rapport de gestion de 1935/36, page 38, que le seul moyen de prévenir les abus est de contrôler ces réserves et leur écoulement.

L'imposition des réserves n'accuse qu'une recette totale, pour la période du 2 juin 1933 au 30 juin 1936, de 1.354.419.25 fr.

Nous sommes loin de 8 à 10 millions qui avaient été escomptés par l'application de l'arrêté du 2 juin 1933.

V. LES TAXES ANNUELLES POUR LE COMMERCE DES BOISSONS DISTILLÉES

Il s'agit du commerce privé au sens des articles 39 à 43 de la loi et 124 à 129 du règlement d'exécution. L'alinéa 1^{er} de l'article 39 divise le commerce privé des boissons distillées en commerce de gros et en commerce de détail avec ou sans droit d'expédition hors du canton. Cette dernière distinction découle de l'article constitutionnel qui prévoit la création d'une patente intercantonale, distincte de la patente ordinaire pour le commerce de détail délivrée par le canton.

A. COMMERCE DE GROS

Le commerce de gros s'entend de la livraison par 40 litres au minimum en une seule fois. Si la livraison comprend plusieurs sortes de boissons distillées, il ne peut être livré à la fois moins de 20 litres de chacune (art. 39, al. 2).

Ce commerce est subordonné à une licence délivrée par la régie (art. 40, al. 1). C'est une nouvelle disposition qui a été introduite sur la demande des liquoristes et des négociants en spiritueux dans le but de faciliter la surveillance du trafic. Le distillateur concessionnaire n'a pas besoin de licence s'il vend exclusivement ses propres produits. Par contre, s'il fait le commerce avec d'autres produits, il doit se munir de la licence. La licence n'est accordée qu'aux personnes jouissant de leurs droits civiques et d'une bonne réputation, inscrites au Registre du commerce et tenant une comptabilité commerciale. La licence est accordée contre paiement d'une *taxe annuelle de 100 francs*. La régie se prononce sur la demande en considération des conditions ci-dessus et communique sa décision au requérant. Les refus ou retraits de licence peuvent être l'objet d'un recours de droit administratif. Le retrait peut être effectué lorsque le détenteur n'observe pas ses obligations ou ne remplit pas les conditions exigées par l'octroi de sa licence.

Le commerce de gros est soumis à la surveillance de la régie des alcools dont les agents peuvent accéder aux locaux des commerçants et consulter leur comptabilité, en tant que leur service l'exige, c'est-à-dire en tant qu'il s'agisse du contrôle de la production, de la perception des impôts, de la vente des boissons distillées.

Alors que l'année comptable de la régie commence le 1^{er} juillet et finit le 30 juin de l'année suivante, les licences ne sont accordées

que pour l'année civile. Il a été accordé en 1933 : 395, en 1934 : 405, en 1935 : 369, et en 1936 : 340 licences pour le commerce de gros.

Les recettes découlant de la perception de ces taxes ont été portées en compte de la façon suivante :

exercice 1933/34 (1 ^{er} janvier 1933 - 30 juin 1934)	= Fr. 79.000.—
exercice 1934/35 (1 ^{er} juillet 1934 - 30 juin 1935)	= Fr. 39.200.—
exercice 1935/36	= Fr. 35.175.—

Ces montants figurent dans le compte d'exploitation, étant donné qu'ils constituent des recettes ayant un caractère purement administratif. Nous verrons qu'il en est autrement des taxes provenant des autorisations d'expédition.

Signalons pour terminer que la régie a, en application de l'article 126 du règlement d'exécution, établi des formulaires de comptabilité spéciaux pour les maisons qui n'avaient pas de comptabilité suffisante. Ces formulaires sont simples vu qu'il s'agit seulement de mentionner en détail les achats et les ventes de boissons distillées ainsi que les noms des fournisseurs et des acheteurs.

B. COMMERCE DE DETAIL SANS DROIT D'EXPEDITION HORS DU CANTON

La compétence des cantons est reconnue par l'article 41 de la loi en ce qui concerne la réglementation et l'imposition du commerce de détail et du débit des boissons distillées sur leur territoire. Ils ont donc le droit de soumettre le commerce de détail et le débit aux restrictions exigées par le bien-être public et au paiement d'un droit (patente) correspondant à l'importance des opérations et du chiffre d'affaires.

Les cantons ayant fait usage de leur compétence, nous trouvons ainsi chacun d'eux avec sa propre loi sur les auberges, laquelle embrasse également la réglementation de vente au détail. Les cantons ont donc le droit de limiter le nombre des patentes d'auberges, qui, d'après Fleiner, ne sont que des « permissions de police » accordées en considération de la personne et des locaux pour lesquels elles sont demandées. Cette permission peut faire l'objet d'un nouvel examen au point de vue du bien-être public lorsqu'elle vient à échéance ou lors de changement de propriétaire de l'immeuble dans lequel se trouvent les locaux. Des cantons sont allés jusqu'à fixer dans la loi le nombre des patentes qui pouvaient être accordées par rapport au chiffre de la population (clause du besoin).

La compétence des cantons n'est pas absolue, elle est restreinte

aux limites fixées dans la loi sur l'alcool. Le débit et la vente à l'emporter sont interdits dans les distilleries, les magasins ou autres lieux où ce genre de commerce n'est pas en connexité naturelle avec la vente d'autres marchandises (art. 41, al. 2). Le colportage et les autres modes de ventes sur la voie publique sont interdits (art. 41, al. 3).

Le détenteur d'une patente cantonale doit tenir une comptabilité mentionnant chaque achat de boissons distillées avec le nom du fournisseur (art. 41, al. 4). La régie a distribué à chaque détenteur un contrôle spécial à cet effet, sur la base des listes des détenteurs de patentes que les cantons doivent remettre chaque année à la régie. Les agents chargés de l'exécution de la loi sur l'alcool ont le droit d'exiger la présentation de ces contrôles.

C. COMMERCE DE DETAIL AVEC DROIT D'EXPEDITION HORS DU CANTON

Nous nous trouvons ici en présence d'une innovation qui porte atteinte à l'autonomie des cantons. Il s'agit de la création de la *patente fédérale* d'expédition hors du canton en matière de commerce de détail de boissons distillées. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les patentes pour le commerce de détail étaient limitées exclusivement au territoire cantonal. Celui qui fait des expéditions par petites quantités dans plusieurs cantons doit payer une patente dans chacun de ces cantons. Pour remédier à cet état de choses, certains cantons ont conclu un concordat reconnaissant aux détenteurs d'une patente le droit de faire du commerce de détail dans les cantons signataires. Lors de la revision de la loi, ce sont les liquoristes qui ont demandé la création d'une patente unique valable pour tous les cantons.

Pour demander la patente fédérale, il faut au moins être détenteur de la patente du canton où se trouve le siège du commerce. Actuellement, celui qui veut exercer son commerce de détail dans plusieurs cantons a la possibilité de demander soit la patente fédérale, soit la patente cantonale dans tous les cantons où il effectuera des expéditions.

L'autorisation d'expédier dans le commerce de détail des boissons distillées hors du canton (patente fédérale) est délivrée par la régie contre paiement d'une *taxe annuelle de 1.000 francs*. Le requérant doit joindre à sa demande une attestation officielle prouvant qu'il est au bénéfice de la patente cantonale. L'autorisation est refusée aux commerçants qui ne possèdent pas la patente en question ou à ceux qui ont été condamnés, en récidive, pour infraction

aux prescriptions de la loi (art. 42 de la loi, art. 128, du règlement d'exécution).

Le renouvellement et le retrait des autorisations d'expédition s'opèrent selon les mêmes dispositions que celles relatives au renouvellement et au retrait des licences pour le commerce de gros.

Il a été délivré en 1933, 95, en 1934, 91, en 1935, 93, en 1936, 86 autorisations d'expédition. Les recettes découlant de ces taxes ont produit :

exercice 1933/1934 :	Fr. 184.185.—
exercice 1934/1935 :	Fr. 93.225.—
exercice 1935/1936 :	Fr. 85.566.65 ¹⁾

L'article 32*bis*, alinéa 8, prescrit que les recettes provenant de l'imposition, du débit et du commerce de détail, dans les limites du territoire cantonal restent acquises aux cantons. Il est ainsi normal que les recettes provenant des autorisations d'expédition soient réparties entre les cantons ; elles n'entrent donc pas dans la caisse de la régie comme celles provenant des taxes sur le commerce de gros. En vertu de l'article 46 de la loi, les recettes provenant des taxes annuelles perçues pour les autorisations d'expédition sont réparties entre les cantons proportionnellement à la population de résidence. Comme nous le verrons dans le chapitre traitant des résultats de la nouvelle législation, les recettes en question n'ont pas été distribuées aux cantons, mais compensées avec leur dette d'intérêts sur les avances faites par la Confédération pour le compte des cantons.

D. VENTE PAR LES BOUILLEURS DE CRU ET LES COMMETTANTS-BOUILLEURS DE CRU

L'ancienne loi sur l'alcool autorisait les bouilleurs de cru ne produisant pas plus de 40 litres de boissons distillées par année à vendre, par quantité de 5 litres au moins, sans autorisation et sans droits à payer, les eaux-de-vie provenant de leurs produits.

Dans son message du 1^{er} juin 1931, page 71, le Conseil fédéral déclare que cette limitation a dû être abandonnée à cause des difficultés d'exécution. L'article 43 actuel autorise ainsi les bouilleurs de cru et les commettants à vendre par quantité de 5 litres au moins de chaque sorte, les boissons distillées provenant de leur cru, sans autorisation d'expédition, sans patente cantonale et sans avoir à payer les droits cantonaux prévus pour la vente au détail.

¹⁾ Art. 128 du règlement d'exécution : « l'autorisation est accordée pour une année, au plus jusqu'à la fin de l'année civile. Si sa durée est inférieure à une année, le montant du droit est réduit en proportion ».

La disposition essentielle de cet article 43 est donc la dispense de toute autorisation et l'exonération de tout droit à payer sur la vente au détail. Les bouilleurs de cru bénéficient donc d'une situation privilégiée dans la question du commerce. Ils sont en outre protégés par la législation fédérale contre les appétits éventuels du fisc cantonal. Dans la pratique, la disposition au sujet des 5 litres n'est pas toujours strictement observée.

SECTION IV

Des ventes par la régie

I. Généralités

Les dispositions légales régissant la vente par la régie sont fixées aux art. 37 et 38 de la loi et aux art. 105 à 123 du règlement d'exécution.

La régie vend les alcools et trois-six qu'elle importe, les eaux-de-vie et alcools qu'elle prend en charge dans le pays (alcool de pommes de terre sous l'ancienne législation, eau-de-vie et alcool de fruits, alcool de mélasse, etc.). Nous nous trouvons en présence du monopole d'importation, de fabrication et de vente. La vente est un contrat dans le sens de l'art. 184 C.O.; ce contrat n'est parfait que par le consentement mutuel des parties sur l'objet et le prix de la marchandise. C'est donc un contrat consensuel. A propos du prix, il faut remarquer qu'il est déterminé par arrêté du Conseil fédéral et qu'il est obligatoire pour les deux parties. La vente est un contrat bilatéral, formel et conditionnel. Nous allons étudier les principales formes et conditions¹⁾ qui sont à la base du contrat et à l'observation desquelles les parties doivent se conformer. L'acheteur manifeste son consentement en adressant une commande à la régie à Berne et en payant d'avance le montant approximatif de la facture.

La commande doit contenir :

a) l'adresse du destinataire et la station de destination de la marchandise ;

b) la quantité, la qualité et le prix de la marchandise commandée ;

c) si l'acheteur envoie ses propres fûts à remplir, il doit indiquer dans la commande la marque, le numéro et la contenance des fûts ainsi que l'entrepôt auquel ils ont été expédiés. Si l'acheteur désire recevoir l'alcool logé, il doit le spécifier sur sa commande ; le prix du fût neuf lui sera compté sur la facture ;

¹⁾ Voir conditions de vente de la régie des alcools du 10 février 1934.

d) si l'acheteur fait un versement préalable, le montant doit être indiqué ; si la marchandise doit être expédiée contre remboursement du montant total de la facture, l'acheteur doit également le spécifier ;

e) la signature et l'adresse de l'acheteur.

Les commandes peuvent être transmises par téléphone ; toutefois la régie n'assume aucune responsabilité pour les erreurs commises lors de l'exécution de ces commandes. A l'exception des envois contre remboursement, les ordres d'exécution ne sont transmis aux dépôts par l'administration centrale que lorsque cette dernière a reçu le paiement préalable.

Conformément à l'article 37, al. 1, le minimum de livraison est de 125 kg. ou 150 litres. Les commandes à terme ne sont pas acceptées la régie n'exécute que des commandes avec livraison immédiate.

Les frais de transport des fûts vides en petite vitesse de la station de consignation à l'entrepôt ainsi que le timbre fédéral sont à la charge de la régie ; les fûts doivent être envoyés en port dû. En cas d'expédition en grande vitesse ou à une fausse adresse, la régie ne supporte que les frais qu'elle aurait eus à sa charge si l'expédition avait eu lieu régulièrement ; le surplus est à la charge de l'acheteur.

Les fûts doivent être propres et en bon état, sinon ils ne sont pas remplis et la commande reste en souffrance jusqu'à ce que l'acheteur les ait remplacés ou ait ordonné leur réparation. La régie n'assume aucune responsabilité, à moins de preuves suffisantes établissant la faute ou la négligence de ses organes, pour les déchets de poids ou de titre de la marchandise livrée, pour les altérations de qualité, pour toute coloration ou manque de limpidité dus à l'état des fûts fournis par l'acheteur.

Pour les fûts remplis, la régie prend également à sa charge les frais de transport en petite vitesse de l'entrepôt à la station suisse désignée par l'acheteur. A partir de la consignation au chemin de fer, les risques de transport, y compris le déchet de route normal (2% du poids) sont à la charge de l'acheteur. Toutefois celui-ci peut, en vertu du règlement de transport, faire valoir ses droits à une indemnité auprès des C.F.F. pour toutes pertes ou détérioration de la marchandise, déchets de poids ou de titre, etc.

Selon l'art. 105 1^{er} alinéa, du règlement d'exécution la régie ne livre que contre *paiement comptant*. Comme nous allons le voir ce principe permet plusieurs éventualités :

1° L'éventualité la plus courante en pratique. En même temps que sa commande l'acheteur adresse d'avance le montant approximatif de la facture, soit par le compte de chèques postaux, soit par le compte de virement de la régie à la Banque nationale suisse.

2° La marchandise est expédiée contre remboursement ; dans ce cas la provision du remboursement perçue par les entreprises de transport est à la charge de l'acheteur.

3° L'acheteur peut adresser un chèque à vue payable sur la place de Berne. Cela équivaut à un versement préalable car la régie n'exécute la commande qu'après réception du montant, même si un retard survient pour le paiement du chèque.

4° D'autres modes de paiement au comptant peuvent être convenus avec les acheteurs pour autant que le principe, suivant lequel une commande n'est exécutée que lorsque la régie est couverte du montant de la livraison, soit toujours observé.

Les réclamations concernant les livraisons doivent être adressées à la régie par l'acheteur dans les 8 jours qui suivent la réception de la marchandise. Les réclamations qui ne sont pas présentées dans ce délai ne peuvent être prises en considération. Les réclamations peuvent porter sur :

a) une différence de poids. Dans ce cas, la réclamation doit être accompagnée d'un bulletin de pesage émanant du chef de gare ou du bureau des marchandises de la station destinataire ;

b) la qualité, le titre de l'alcool. Un échantillon de la marchandise, telle qu'elle est arrivée à la station destinataire ou remise au destinataire par le service officiel de camionnage, doit être prélevé et adressé à la régie en même temps que la réclamation ;

c) une différence de tare. La réclamation n'est prise en considération que s'il est certifié que l'extérieur du fût était absolument sec lors du pesage de contrôle et que la différence de tare dépasse 2 kg. Les différences inférieures à 2 kg. n'entrent pas en ligne de compte étant donné les variations constantes de la tare des fûts.

II. Vente de l'alcool destiné à la boisson

(alcool de bouche)

Les prix et autres conditions de vente sont fixés par le Conseil fédéral. Publication en est faite dans la *Feuille fédérale* et la *Feuille officielle du commerce*. Quant aux conditions de qualité des boissons distillées mises en vente par la régie, elles sont fixées par la régie d'entente avec le service fédéral d'hygiène publique.

L'art. 38, al. 1, de la loi stipule que les prix de vente des boissons distillées ne doivent être ni inférieurs à *Fr. 450.—*, ni supérieurs à *Fr. 750.—* par hectolitre d'alcool pur. L'arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1932 a fixé le prix de vente des boissons distillées à *489 francs* l'hectolitre d'alcool absolu, soit quelque peu au-dessus de la limite légale inférieure.

Ce prix est appliqué pour tous les alcools destinés à la boisson, donc aussi bien pour le trois-six fin que pour l'alcool de pommes de terre et l'eau-de-vie de fruits à pépins.

Le bénéfice du monopole réalisé par la régie en revendant l'alcool fin importé a un caractère purement fiscal. Il s'agit de l'exploitation directe du monopole fiscal d'importation et de vente.

La vente se fait au poids : dans les entrepôts les fûts sont pesés avant et après le remplissage. Les prix ont donc été fixés dans l'arrêté du 21 septembre 1932 par quintal métrique, poids net, fût non-compris. La teneur alcoolique est par conséquent indiquée également en pour cent du poids. Voici ces prix pour les différentes boissons :

a) trois-six extra-fin, à 94 % du poids = *Fr. 600.—* ou par hl. d'alcool pur *Fr. 506.—*.

b) trois-six fin, à 94 % du poids = *Fr. 580.—* ou par hl. d'alcool pur *Fr. 489.—*.

c) alcool brut de pommes de terre, à 90 % du poids = *Fr. 555.—* ou par hl. d'alcool pur *Fr. 489.—*.

d) eau-de-vie de fruits à pépins, à 65 % du poids = *Fr. 400.—* ou par hl. d'alcool pur *Fr. 489.—*.

En outre, la régie est autorisée à livrer de l'alcool absolu au prix de *Fr. 630.—* par quintal. Cette vente ainsi que celle du trois-six extra-fin et de l'alcool de pommes de terre peuvent être supprimées en tout temps.

Tableau général des ventes de la régie
du 1^{er} janvier 1926 au 30 juin 1936 en quintaux métriques

	Alcool de bouche	Eau de vie de fruits	Total	Trois-six à prix réduit	Alcool à brûler	Alcool industriel
1926	31.046	—	31.046	—	43.559	27.154
1927	32.974	—	32.974	—	44.500	30.857
1928	30.851	—	30.851	—	44.683	32.293
1929	32.881	—	32.881	—	46.468	34.740
1930	53.325	61	53.386	—	44.956	33.473
1931	30.446	32	30.478	—	44.142	29.561
1932	31.206	—	31.206	1.817	42.728	24.784
1933/34 (1 ¹ / ₂ ann.)	2.278	8	2.286	10.359	63.784	42.171
1934/35	1.916	10	1.926	7.296	40.742	29.247
1935/36	4.780	24	4.804	4.970	40.100	31.335

A propos des ventes du trois-six à prix réduit, donc de l'alcool servant à la préparation de produits pharmaceutiques, il faut remarquer que sous l'ancienne législation, elles étaient comprises dans les ventes d'alcool de bouche. Malgré cela, ces dernières accusent depuis le 21 septembre 1932 un recul considérable. Abstraction faite de l'année 1930, pour laquelle le chiffre des ventes présente un caractère spéculatif, les ventes d'alcool de bouche s'élevaient à 30.000 quintaux par an. Si l'on prend les ventes de 1934/35 qui sont tombées à 1916 quintaux pour l'alcool de bouche et à 7.296 q. pour le trois-six à prix réduit, comment expliquer une pareille diminution ? Dans ses rapports sur la gestion de la régie des alcools, le Conseil fédéral accuse notamment et d'une façon constante les anciennes réserves. Parmi les autres causes de ce recul, il cite la diminution de la consommation par suite de la crise et de la diminution du pouvoir d'achat, de l'interdiction de vendre de l'alcool le matin, de la concurrence des boissons sans alcool et des vins bon marché, du sport, etc. Nous reconnaissons que toutes ces causes ont exercé un effet incontestable, mais à notre point de vue, *le prix de vente élevé du monopole* doit être regardé comme une des causes essentielles de ce recul. En effet, en étudiant de près les phénomènes touchant à ce problème, nous avons constaté que c'est justement la perspective de ce prix élevé et l'absence de toute imposition des stocks qui a incité les particuliers à accumuler des réserves fantastiques. Les réserves disparaissant peu à peu, les particuliers ne reviendront pas clients de la régie dans la même mesure qu'auparavant ; ils éviteront le plus possible l'achat de l'alcool à la régie en remplaçant ce produit cher par des succédanés (eaux-de-vie naturelles, alcool isopropylique, etc.) La régie perd en grande partie, grâce à son prix de vente élevé, le marché des boissons distillées. Il va sans dire qu'elle se trouve dans un cercle vicieux : diminuer la consommation ou augmenter les recettes. Etant donné la situation actuelle, il semblerait que la régie devrait pour reconquérir le marché baisser ses prix de vente à la limite légale afin d'évincer le plus possible la concurrence des eaux-de-vie naturelles. Un fait est certain c'est que si les ventes d'alcool de bouche de la régie accusent une forte diminution, celle-ci ne correspond pas forcément à une diminution générale de la consommation, étant donné l'augmentation de la production indigène, le privilège de la franchise d'impôt. Il est pour ainsi dire impossible de donner des chiffres précis concernant la consommation. Dans un article intitulé : « Zur Fortführung der von Prof. Milliet begründeten Statistik über

den Verbrauch geistiger Getränke in der Schweiz»¹⁾, le Dr. Steiger reconnaît lui-même l'impossibilité de donner des chiffres de consommation exacts.

Voici les recettes des ventes d'alcool de bouche durant ces derniers exercices :

	Alcools de bouche		Eau de vie de fruits	
	Recettes	Budget	Recettes	Budget
1932	7.349.154	8.930.600	—	—
1933/34	1.326.921	19.233.000	3.584	16.000.000
1934/35	1.117.133	11.151.000	4.328	4.000.000
1935/36	2.779.579	6.155.000	9.964	4.000.000
1936/37		4.995.000		800.000

Les chiffres concernant la vente de l'eau-de-vie de fruits sont significatifs. La vente a été au-dessous de toute prévision. Nous trouvons ici les mêmes causes générales que pour l'alcool de bouche. Toutefois une remarque particulière est nécessaire ; jusqu'à présent l'alcool fin a été importé et vendu par la régie seule, tandis que l'eau-de-vie de fruits est produite dans le pays ; les producteurs peuvent garder en franchise d'impôt toute l'eau-de-vie qui est nécessaire à leur ménage et leur exploitation agricole. Voici donc les principaux consommateurs qui n'achètent rien et ne paient rien à la régie. Au contraire, cette dernière leur achète à un bon prix l'eau-de-vie dont ils n'ont que faire. Le prix de vente élevé joue un rôle important. Comme nous l'avons déjà vu²⁾, il sert de base pour fixer le taux du droit sur la vente directe. Pour peu que le prix d'achat de la régie baisse, ce taux sera très élevé. Il est compréhensible que les producteurs cherchent à éluder le droit élevé grevant la vente directe et qu'ainsi la régie non seulement ne vend pas d'eau-de-vie mais elle n'encaisse pas non plus les droits sur la vente directe. Il est de toute évidence que la législation actuelle basée exclusivement sur la bonne foi des citoyens est inefficace. Il sera nécessaire d'arriver peu à peu à un contrôle sérieux.

La récolte de 1936 ayant été très faible, les ventes de la régie concernant l'eau-de-vie de fruits ont accusé durant l'exercice 1936/37 une sensible amélioration.

III. Vente de trois-six à prix réduit

Sous l'ancienne législation, le trois-six destiné à la fabrication de produits pharmaceutiques, de parfumerie et cosmétiques impropres à servir de boissons était livré au même prix que l'alcool fin

¹⁾ Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 69. Jahrgang, Heft 3, 1933.

²⁾ Voir page 115.

destiné à la boisson. Les pharmaciens, les droguistes, les coiffeurs ont demandé lors de l'élaboration du nouveau régime d'être dispensés de l'élévation des charges fiscales devant grever l'alcool fin et de pouvoir obtenir ce dernier au même prix. Il a été fait droit à cette demande. La nouvelle loi en son art. 38, al. 2 autorise la régie à vendre du trois-six à prix réduit pour la fabrication des produits pharmaceutiques, de parfumerie et cosmétiques moyennant certaines conditions. Pour éviter des abus, il a été nécessaire d'édicter des prescriptions surtout en ce qui concerne le contrôle.

Quiconque veut acheter ou utiliser du trois-six à prix réduit doit se munir d'une licence. Cette licence n'est accordée par la régie que s'il est certain que l'alcool sera utilisé selon les prescriptions. Le détenteur d'une licence a l'obligation de tenir des livres prescrits par la régie sur l'entrée, la transformation, l'emploi et la vente du trois-six reçu ainsi que sur les produits fabriqués avec cet alcool. Il doit envoyer chaque trimestre un extrait de ses livres. Il doit également accordé libre accès dans les locaux d'exploitation aux agents de contrôle et les autoriser à consulter sa comptabilité et les stocks d'alcool ou les produits fabriqués. Les autres dispositions concernant les obligations des détenteurs de licence sont contenues aux art. 112 à 118 du règlement d'exécution.

Le trois-six à prix réduit ne doit en aucun cas servir à la fabrication des préparations susceptibles de servir de boissons. Du reste les produits, dont la fabrication avec de l'alcool à prix réduit est autorisée, sont strictement énumérés dans les arrêtés du Conseil fédéral du 19 décembre 1932¹⁾.

L'art. 38, alinéa 2, fixe les limites du prix de vente de l'alcool destiné à la fabrication de produits pharmaceutiques, de parfumerie et de cosmétiques à *Fr. 200* — pour la limite inférieure et à *Fr. 250.*— par hl. d'alcool pur pour la limite supérieure. Dans son arrêté du 21 septembre 1932 (RO 48, 473), le Conseil fédéral a fixé le prix de vente de cet alcool à *Fr. 250.*— le quintal à 94 % du poids, soit *Fr. 24.*— par hl. d'alcool pur. Les recettes découlant de cette vente se sont élevées à :

1932	(depuis 21 septembre)	1.817 quintaux	Fr. 450.696
1933/34	(1 ^{er} janvier 1933 au 30 juin 1934)	10.321 quintaux	Fr. 2.612.121
1934/35		7.273 quintaux	Fr. 1.838.138
1935/36		4.940 quintaux	Fr. 1.252.352

¹⁾ 1. Arrêté du CF désignant les produits pharmaceutiques qui peuvent être fabriqués avec du trois-six à prix réduit. RO. 48, 919.

2. Arrêté du CF désignant les articles de parfumeries et les cosmétiques qui peuvent être fabriqués avec du trois-six à prix réduit. RO. 48, 923.

En vertu de l'art. 39 alinéa 3 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 sur le programme financier de 1936, la vente du trois-six à prix réduit a été suspendue. Seuls les établissements hospitaliers officiels et d'utilité publique (hôpitaux, sanatoriums, etc.) ont pu obtenir comme par le passé du trois-six au même prix réduit. Pour empêcher les approvisionnements qui auraient paralysé les effets de l'arrêté fédéral sur le second programme financier, le Conseil fédéral par son arrêté du 20 novembre 1935 a contingenté la vente de l'alcool à prix réduit dès cette date jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral. Le contingent a été fixé à la moyenne trimestrielle des livraisons qui ont été faites par la régie au client durant les années 1933 et 1934.

La suspension de la vente de l'alcool à prix réduit ne constituait somme toute qu'une simple majoration de prix de vente de l'alcool. Cette aggravation des charges fiscales n'a pas produit l'effet attendu ; les pharmaciens, droguistes, etc., ayant utilisé des succédanés comme l'alcool isopropylique pour la fabrication de leurs produits au lieu d'acheter et d'utiliser l'alcool de bouche de la régie. Voici de nouveau un exemple frappant des conséquences du prix de vente élevé de la régie. Considérant que la suppression de cette vente constituait une trop lourde charge pour les professions intéressées, le Conseil fédéral dans la séance du 2 février 1937 a rétabli cette vente. Cependant le prix du trois-six fin a été porté à *fr. 350* —¹⁾ le quintal métrique à 94 % du poids, soit *fr. 312.*— l'hectolitre d'alcool pur. Le prix de vente pour les établissements hospitaliers officiels a été maintenu à *fr. 250.*— par q. à 94 % du poids. En adoptant cette mesure le Conseil fédéral a été bien inspiré. En effet, nous estimons que la vente d'alcool destiné à la fabrication de produits pharmaceutiques, de parfumerie et de cosmétiques doit être développée le plus possible, vu qu'il ne s'agit pas de la consommation de bouche.

L'on se rend compte de l'importance des professions intéressées à la vente à prix réduit si sur les 2622 titulaires de la licence qui existaient au moment où la vente a été suspendue, il y avait 700 pharmaciens, 630 droguistes, 166 fabriques de produits pharmaceutiques et chimiques, 251 parfumeries, 383 coiffeurs, 39 laboratoires scientifiques, 65 fabriques de confitures, de chocolats, d'essences, 59 médecins, dentistes, cliniques homéopathiques, 48 fabriques d'horlogerie, 209 industries diverses.

¹⁾ La base légale concernant cette fixation se trouve dans l'art. 6 de l'arrêté fédéral sur le programme financier de 1938. FF. 1937, 408.

IV. Vente de l'alcool dénaturé

A. ALCOOL A BRULER

Comme sous l'ancienne loi, l'alcool destiné au nettoyage, au chauffage, à la cuisson ou à l'éclairage est vendu par la régie sous le nom d'alcool à brûler après avoir été absolument dénaturé, c'est-à-dire rendu impropre à servir de boisson. L'alcool à brûler ne doit servir qu'aux usages précités. Le droit de fabrication appartient exclusivement à la régie qui est chargée également de prescrire les substances dénaturantes et les procédés de dénaturation. Etant donné le danger d'une renaturation, l'art. 123, al. 3 du règlement d'exécution stipule :

« Il est interdit :

a) de retirer, en tout ou partie, les substances dénaturantes se trouvant dans l'alcool à brûler ou d'y introduire d'autres matières de nature à neutraliser l'odeur et le goût de ces substances ou de diminuer l'efficacité de leurs propriétés chimiques et physiques ;

b) d'introduire dans le commerce ou de vendre, d'offrir ou de recommander n'importe quels appareils ou substances de nature à diminuer ou neutraliser, chimiquement ou physiquement, l'effet des substances dénaturantes ;

c) de distiller ou de rectifier de l'alcool à brûler sans autorisation de la régie ».

La régie est compétente pour surveiller l'emploi de l'alcool à brûler. Pour l'achat et l'emploi de l'alcool à brûler une licence n'est pas nécessaire. Parmi les prescriptions concernant la vente de cet alcool, signalons celle obligeant les commerçants à vendre l'alcool tel qu'ils le reçoivent de la régie (interdiction d'y ajouter n'importe quelle autre matière : eau p. ex.).

Conformément à l'art. 38 al. 3 de la loi, l'alcool à brûler est vendu au prix de revient. Le surprix payé pour la marchandise indigène ne doit pas entrer en considération. Pour les achats en quantités inférieures à 5.000 kg., le prix de vente (de la régie a été fixé¹⁾ à fr. 56.— par quintal métrique à 90 % du poids, fût non compris. Pour des quantités supérieures et suivant la contenance des fûts, il est accordé une petite réduction de prix. Le prix de vente minima est de fr. 52.— par q. pour les achats d'au moins 10.000 kg. livré par wagons-citernes. Ces prix sont toujours en vigueur.

Il ressort du tableau général des ventes (voir page 137) que celles relatives à l'alcool à brûler se maintiennent près de 40.000

¹⁾ ACF du 21 septembre 1932 fixant les prix de vente de la régie pour l'alcool à brûler RO. 48, 483.

quintaux par an, ce qui correspond à une recette de *fr. 2.200.000.*— par an. Par suite du développement du gaz, de l'électricité surtout, comme moyens de chauffage, de cuisson et d'éclairage, les ventes d'alcool à brûler accuseront sûrement une diminution constante au cours de ces prochaines années.

B. ALCOOL INDUSTRIEL

L'emploi de l'alcool relativement dénaturé était déjà sous l'ancienne législation subordonné à l'octroi d'une licence de la régie (loi sur l'alcool du 29 juin 1900, art. 50 et s.). La loi du 21 juin 1932 n'a fait que reprendre les anciennes dispositions. La licence n'est accordée et l'alcool n'est livré que pour les usages autorisés par la loi (art. 37 al, 4) :

a) usages industriels, y compris la fabrication du vinaigre, mais à l'exclusion de celle des cosmétiques et parfums liquides ;

b) usages scientifiques et fabrication de produits pharmaceutiques qui, après leur préparation, ne contiennent plus d'alcool et ne s'emploient pas non plus en mélange avec de l'alcool ;

c) production de force motrice ;

d) tout autre usage industriel qui nécessite l'emploi d'alcool dénaturé et pour lequel on ne peut se servir d'alcool à brûler.

Les conditions relatives à l'octroi et au retrait des licences pour l'emploi de l'alcool industriel sont les mêmes que pour celui du trois-six à prix réduit (art. 37, al. 6). Les détenteurs de la licence sont donc soumis au contrôle de la régie et doivent tenir une comptabilité exacte concernant l'utilisation de l'alcool. Ils ont l'obligation d'envoyer à la régie un extrait de leur comptabilité chaque trimestre sur des formulaires spéciaux délivrés par la régie.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer dans la première partie de notre travail, la dénaturation est et reste toujours une question aussi délicate qu'importante. Pour en assurer l'efficacité, la régie prescrit les substances à utiliser et la manière d'y procéder. La dénaturation a lieu soit dans les entrepôts de la régie, dans ce cas les substances dénaturantes sont généralement fournies par la régie, soit chez les détenteurs de licences, dans ce cas ces derniers doivent se procurer et tenir prêtes les substances dénaturantes, la dénaturation est effectuée par les agents de la régie.

Au 30 juin 1936, la régie avait accordé 1246 licences pour l'achat et l'emploi de l'alcool industriel. Voici comment, selon les diverses branches d'utilisation, les licences se répartissent : industrie des laques, politures et couleurs 696, buts scientifiques 264, produits

de chimie technique et pharmaceutique 110, fabrication du vinaigre 20, production du froid 11, divers 145.

Comme sous l'ancienne loi de 1900, l'alcool industriel doit être livré au prix de revient des qualités importées par la régie pour être vendues comme alcool industriel (art. 38, al. 4). La régie livre actuellement 3 qualités d'alcool industriel aux conditions suivantes¹⁾ :

1) *du trois-six à 94 % du poids, à raison de fr. 54.— par quintal métrique, poids net, fût non compris, pour les achats inférieurs à 5.000 kg. Pour les achats dépassant cette quantité et suivant la contenance des fûts, il est accordé une petite réduction du prix de vente. Toutefois le prix minima est de fr. 50.— par q. pour les achats par wagons, soit d'un minimum de 10.000 kg., poids net.*

2) *de l'alcool secondaire à 92 1/2 % du poids à raison de fr. 52.— mêmes conditions que ci-dessus. Prix minima = fr. 48.—.*

3) *de l'alcool absolu au prix de fr. 62.— le quintal métrique poids net, fût non compris.*

Les recettes découlant de la vente de l'alcool industriel (les trois qualités ensemble) ont produit :

1932	Fr. 1.345.506
1933/34	» 2.241.278
1934/35	» 1.559.213
1935/36	» 1.678.626

Si l'on compare ces chiffres avec ceux du tableau concernant les quantités (voir page 174) l'on constate pour l'exercice 1935/36 une tendance à l'augmentation des ventes.

Dans le calcul du prix de revient de l'alcool industriel et de l'alcool à brûler, il est tenu compte des frais d'administration. Ces alcools sont vendus au prix de revient afin de permettre les industries suisses de concurrencer les industries étrangères.

L'extension du monopole à l'alcool industriel et à l'alcool à brûler, consacrée déjà par la loi de 1886, a pour but de permettre à la régie de dominer le marché suisse de l'alcool. Si pour ce qui concerne l'alcool industriel et l'alcool à brûler les résultats sont satisfaisants, l'on doit constater toutefois que la régie par suite des effets de la nouvelle législation est encore loin d'avoir en main tout le marché. Ses principales tâches à l'heure actuelle

¹⁾ ACF du 21 septembre 1932 fixant les prix de vente de la régie pour l'alcool industriel, RO. 48, 481.

sont de restreindre la production de l'eau-de-vie de fruits à pépins et de mettre fin à la concurrence des eaux-de-vie indigènes provoquée surtout par la franchise générale d'impôt et la fraude.

V. Vente de fûts

En général, les acheteurs fournissent eux-mêmes la futaille. Cependant, en tant que ses provisions le lui permettent, la régie vend des fûts pour loger l'alcool; elle ne reprend pas les fûts vendus.

Nous signalons ce poste pour être complet, mais nous ne nous y arrêtons pas étant donné son peu d'importance. Les recettes découlant de la vente de la futaille s'élève entre 4 et 5.000 francs en moyenne par année.

SECTION V

Remboursement des charges fiscales

I. Cas spéciaux

Il va sans dire que celui qui prétend avoir *payé par erreur* des droits qui ne sont pas exigibles ou des droits trop élevés peut, en application de l'art. 69 de la loi, en réclamer le montant à la régie. Il doit adresser une demande dûment motivée. Si à la suite de l'examen de cette demande, il ressort que celle-ci est justifiée, la régie restitue immédiatement le montant indû ou payé en trop. Lorsque la dette du recourant est établie par une décision définitive, elle n'est pas remboursée, sauf s'il s'agit d'une erreur de calcul ou d'une erreur sur la personne (art. 153, al. 2. RE).

II. Cas ordinaires : remboursement à l'exportation

(Art. 36 de la loi, 103 et 104 règlement d'exécution)

L'exportateur de boissons distillées imposées ou de produits fabriqués avec de l'alcool soumis à une taxe fiscale a droit, lors de l'expédition de ces marchandises à l'étranger soit comme articles d'importation, de transit ou d'entrepôt, à un remboursement proportionné à la quantité d'alcool exportée ou utilisée à la fabrication.

Les charges fiscales grevant les boissons distillées ayant été étendues par la mise en vigueur de la nouvelle législation, les cas de remboursement concernent, outre l'alcool de bouche et les boissons importées comme sous l'ancien régime, le trois-six à prix réduit, les spécialités, les réserves. Nous nous trouvons ainsi en présence de différents taux de remboursement variant suivant les charges fiscales. Pour l'alcool de bouche de la régie, il est remboursé le

bénéfice du monopole: pour le $\frac{3}{100}$ à prix réduit, grevé d'une charge fiscale partielle, le taux de remboursement est proportionnel à cette charge ; pour les boissons distillées, l'impôt payé est remboursé. Les taux de remboursement sont fixés chaque année après la clôture des comptes de la régie. Voici le tableau de ces taux depuis 1932.

				Taux pour le trois-six acheté		
				à la régie	à la régie	à prix réduit
				avant le 21	après le 21	Fr. 250 le q.
				sept. 32 par	sept. 32 par	à 94 $\frac{1}{100}$ par
				hl. d'al. pur	hl. d'al. pur	hl. d'al. pur
arrêté du CF	du 17	février 1933		143,60	437,40	—
arrêté du CF	du 28	août 1934		143,60	433,75	153,40
arrêté du CF	du 17	déc. 1935		143,60	432,50	154,25
arrêté du CF	du 8	sept. 1936		143,60	435,30	157,—

Pour les spécialités exportées le taux de remboursement correspond au taux de l'impôt. Il s'élève donc pour ces derniers exercices à fr. 2.50 par litre à 100 %, le taux de l'impôt n'ayant pas été modifié.

Pour les boissons distillées soumises à l'impôt sur les réserves, il est remboursé le taux payé suivant l'arrêté du CF du 29 août 1933.

Le remboursement est subordonné à des prescriptions spéciales surtout en ce qui concerne le contrôle. La fabrication des produits destinés à l'exportation doit être surveillée par un agent de la régie qui doit dresser un rapport de fabrication, sceller les fûts ou bouteilles dès que la fabrication est terminée, signer les certificats d'exportation. Le remboursement n'a lieu que si l'identité de la marchandise imposée ou fabriquée sous le contrôle de la régie est établie de façon absolue avec celle exportée. Pour le contrôle à la frontière, l'exportateur doit joindre aux papiers de transport, une déclaration d'exportation. Le bureau de douane en vérifie l'exactitude et sa conformité avec le contenu de l'envoi. Cette déclaration signée par l'agent de la douane, revient à la régie par la voie de service et servira avec le rapport de fabrication, de base pour le remboursement.

Les quantités suivantes ont été exportées :

18.415 litres d'alcool pur	durant l'exercice 33/34
6.927 litres d'alcool pur	durant l'exercice 34/35
12.092 litres d'alcool pur	durant l'exercice 35/36

Comme les taux sont fixés après la clôture des comptes d'un exercice, le remboursement a lieu également dans l'exercice suivant. Donc les chiffres donnés ci-dessous ne correspondent pas aux quantités précitées. Voici des chiffres que l'on trouve aux dépenses dans les comptes d'exploitation de ces derniers exercices :

1933/34	Fr.	12.452,25
1934/35	»	30.714,35
1935/36	»	25.012,50

Si l'on prend par exemple les principales marchandises exportées durant l'exercice 1934/35, on constate que ce sont des eaux-de-vie de spécialités, des produits fabriqués avec du $\frac{3}{4}$ à prix réduit (produits chimiques), des eaux-de-vie et liqueurs.

Le remboursement à l'exportation se justifie par des raisons d'ordre social et économique qu'il est facile à comprendre.

SECTION VI

Mesures tendant à restreindre la distillation et partant la consommation de l'eau-de-vie

Selon les dispositions constitutionnelles (art. 32 *bis*, al. 2) la législation doit tendre à diminuer la consommation et, partant, l'importation et la production de l'eau-de-vie.

Pour atteindre ce but, la législation prévoit les 3 moyens suivants :

- I. renchérissement de l'eau-de-vie,
- II. encouragement à l'emploi des matières distillables pour un autre but que la distillation.
- III. réduction du nombre des appareils à distiller.

I. Renchérissement de l'eau-de-vie

Dans les sections III. et IV. du présent chapitre, nous avons suffisamment fait ressortir l'extension de l'imposition des eaux-de-vie indigènes et l'aggravation des charges fiscales pour les alcools vendus par la régie pour qu'il soit nécessaire de revenir sur ces questions. Il est incontestable que ces mesures ont provoqué un renchérissement des boissons distillées.

II. Encouragement à l'emploi des matières distillables pour un autre but que la distillation

Le 2^{me} alinéa de l'article 32 *bis* prescrit que la législation doit encourager la production du fruit de table et l'emploi des matières distillables pour l'alimentation ou l'affouragement.

L'art. 24 de la loi sur l'alcool tient compte de cette prescription. L'article 90 du règlement d'exécution détermine les mesures qui entrent en ligne de compte ; l'art. 91, la procédure, les compétences et les conditions relatives à l'octroi des subsides ; l'art. 92, l'encouragement de la culture des fruits de table.

A. UTILISATION DES POMMES DE TERRE SANS DISTILLATION

Comme nous l'avons déjà vu, sous l'ancienne législation, la régie était obligée d'acheter tout l'alcool de pommes de terre qui se fabriquait en Suisse. Depuis 1914, la distillation ayant été suspendue, la régie a été autorisée, après la guerre, à encourager l'utilisation des pommes de terre pour l'alimentation, l'affouragement et l'ensemencement. Ce mode de faire a reçu sa base légale en l'art. 24 de la loi actuelle. Voici en quelques lignes les mesures prises durant ces derniers exercices et qui vraisemblablement continueraient d'être appliquées :

a) limitation de l'importation des pommes de terre de table. Par ordonnance du département des finances, la régie est autorisée à fixer la proportion entre la qualité de marchandises indigènes achetées et la quantité de marchandises étrangères admises à l'importation.

Actuellement¹⁾, l'importateur doit avoir acheté 30 tonnes de marchandises indigènes pour pouvoir importer 1 tonne de pommes de terre étrangères. En outre la régie peut augmenter ou diminuer cette proportion si l'écoulement de la récolte indigène et l'approvisionnement du pays en pommes de terre de table l'exigent.

b) perception du droit d'entrée supplémentaire.

A côté du droit d'entrée ordinaire de *fr.* 2.— par 100 kg., prévu au tarif douanier, il est perçu un droit supplémentaire de *fr.* 4.— par 100 kg. Cette mesure de même que celle du contingentement ont pour but de protéger notre pays contre l'importation de pommes de terre étrangères à bas prix et d'assurer en conséquence aux producteurs l'écoulement de leur récolte à des prix équitables.

c) fixation de prix de base et de supplément de prix pour les livraisons tardives.

Par les droits d'entrée et par le contingentement, nous sommes arrivés en Suisse à nous rendre indépendants de l'étranger en ce qui concerne la fixation des prix des pommes de terre de table. Suivant l'importance de la récolte, la régie a la possibilité d'élever les prix de base afin d'inciter les producteurs à encaver leur marchandise.

d) allocation de subsides pour frais de transport.

Cette mesure a pour but de favoriser le transport des pommes de terre des contrées de production vers les centres de consommation. Ces trois dernières années, la régie a remboursé le 50 % des frais

¹⁾ Juillet 1937.

de transport pour les expéditions jusqu'à 100 km. Pour les expéditions au delà de 100 km., le subside s'élevait au 50 % des frais pour les 100 premiers km., et au 100 % des frais pour les 50 km. suivants. Les subsides ne sont versés qu'à la condition que les prix de base fixés aient été observés.

Le compte « Utilisation des pommes de terre » s'est bouclé exceptionnellement à la fin de l'exercice 1935/36 par un excédent de recettes de *fr. 184.360.*— alors que pour les exercices 33/34 et 34/35 il accusait un excédent de dépenses de *fr. 1.008.584.*— et *fr. 808.476.*— Cet excédent de recettes s'explique par la faible récolte de 1935 qui a eu comme corollaire une augmentation des droits perçus sur les importations et une diminution des frais de transport à payer.

Numa Droz avait donc raison lors de l'élaboration de la première loi fédérale sur l'alcool lorsqu'il trouvait que la distillation des pommes de terre était un non-sens du moment que le pays devait en importer. Actuellement, il faut reconnaître que la politique adoptée a fait ses preuves bien qu'elle présente un caractère de protectionnisme agricole très accentué. En effet, les producteurs retirent, grâce à l'intervention de la Confédération, un prix supérieur (à peu près le double) par la vente pour l'alimentation qu'ils ne retireraient pas la distillation. Quant aux intérêts des consommateurs ils sont différents suivant les théories économiques d'après lesquelles on se base pour porter un jugement. Toutefois il faut reconnaître d'une façon générale que ces mesures favorisent l'économie nationale (diminution de l'importation, économies pour la régie, etc).

B. UTILISATION DES FRUITS SANS DISTILLATION

A l'heure actuelle, c'est le problème le plus important et le plus difficile à résoudre. C'est à la solution de celui-ci que la régie doit vouer tous ses soins et tous ses efforts. Toutefois il faut souligner le fait que cette question est plus complexe qu'elle ne peut apparaître à première vue. C'est le véritable *nœud gordien* du problème de l'alcool en Suisse. En effet il ne s'agit pas que l'utilisation des fruits sans distillation occasionne à la régie des dépenses encore plus considérables que celle découlant de la prise en livraison de l'eau-de-vie de fruits à pépins.

Les mesures relatives à l'utilisation des fruits sans distillation ont été développées durant ces dernières années et la régie est toute disposée à les intensifier encore davantage. Comme ce pro-

blème est aussi lié à celui du prix d'achat par la régie de l'eau-de-vie de fruits à pépins, il semble que des résultats appréciables ne seront acquis que lorsque les producteurs n'auront plus intérêt à distiller. Voici un court aperçu sur les différentes mesures relatives à cette question qui ont évité la distillation de quelques milliers de wagons de matières premières :

1. Subsidés destinés à restreindre la distillation.

La régie a accordé durant les exercices 1933/34, 34/35 et 35/36 une indemnité de fr. 1.80 par 100 kg. pour les marcs de fruits à pépins qui n'étaient pas distillés. Par arrêté du CF. du 1^{er} sept. 1936, cette indemnité a été portée à fr. 2.80 et étendue aussi aux fruits (poires vertes). Cependant il n'a été permis de constater les effets de cette élévation de l'indemnité par suite de la faible récolte 1936. Pour la récolte 1937, l'indemnité proposée pour les marcs frais et les poires vertes s'élève à fr. 2.50. Pour les exploitations utilisant des installations spéciales, l'indemnité peut être augmentée de fr. —.30 par 100 kg. Cette prime a pour but de stimuler l'utilisation des fruits sans distillation et de permettre aux installations de s'établir. Cette aide n'est donc que provisoire. Les marcs peuvent très bien être utilisés à l'affouragement du bétail et à la fabrication de pectines.

2. Séchage. — Le séchage des fruits n'est encouragé que si les fruits qui étaient destinés à la distillation sont utilisés de cette manière. Le subside s'élève à fr. 2.50 par 100 kg. de poires.

3. Approvisionnement des populations des régions montagneuses et des indigents en fruits frais. — Il s'agit de la vente à bas prix de fruits frais à ces populations, la régie supportant la différence entre le prix de base et le prix de vente ainsi que les frais de transport. C'est la « Fruit-Union » qui est chargée de cette action.

4. Production de concentrés et de conserves. — Avec les excédents de fruits, on préconise aujourd'hui la production de concentrés et de conserves de fruits. Par suite des frais de production relativement élevés, l'écoulement de ces produits risque d'être difficile. C'est la raison pour laquelle la régie ne prévoit d'accorder son aide que dans des cas spéciaux, l'exportation n'étant possible qu'avec des prix très bas et la capacité du marché indigène étant minime.

5. Exportation des excédents de fruits. — Il va sans dire que ce serait la solution la plus pratique et surtout la plus économique d'utiliser ces excédents. La régie favorise en conséquence l'exportation par l'octroi de subsides pour les frais de transport jusqu'à la frontière. Malheureusement, cette mesure demeure sans effet ;

les pays étrangers, pour des raisons de politique économique, ont supprimé leurs importations.

6. *Propagande pour l'écoulement des fruits et des produits fruitiers.* — La régie subventionne l'«Office central de propagande pour les produits de l'arboriculture et de la viticulture suisses», à Zurich, ainsi que la «Fruit-Union» à Zoug. Il est incontestable qu'une augmentation de la consommation des fruits frais et des produits fruitiers peut être obtenue par une propagande bien organisée.

7. *Protection douanière.* — Si l'on considère notre production fruitière on constate une anomalie. La grande partie de notre production (environ la moitié d'après l'estimation du secrétariat des paysans) est utilisée à la fabrication du cidre et de l'eau-de-vie, tandis que nous importons pour un montant très élevé des fruits étrangers. Voici, d'après le secrétariat suisse des paysans, la moyenne de la production indigène, de l'importation et de l'exportation de fruits pour les années 1924 à 1930 :

	Quantités en q. Rendement brut	
Récolte indigène	4.390.000	95.616.000
Importation	745.946	52.298.221
Exportation	387.517	45.245.893
Excédent de l'importation sur l'exportation	378.429	45.245.893

Dans ces conditions, il est souhaitable d'arriver en Suisse à ce que les fruits soient consommés dans une plus grande mesure sous forme d'aliments (fruits frais, concentrés, conserves, etc.) et que nos producteurs soient assurés de retirer un prix équitable pour les produits dans ce mode d'utilisation. C'est la raison pour laquelle la régie demande pour les fruits et produits fruitiers (conserves, fruits secs, etc.) indigènes une protection contre les fruits étrangers à bas prix. Elle demande, lors de la réglementation de l'importation, qu'il soit tenu compte des quantités de fruits existantes dans le pays et que les excédents de fruits frais et de produits fruitiers soient répartis entre les importateurs.

C. ENCOURAGEMENT DE LA CULTURE DU FRUIT DE TABLE (Transformation des vergers)

Par de nouvelles mesures, on cherche à donner à l'arboriculture suisse une orientation économique différente. C'est une œuvre de longue haleine aussi bien pour des raisons techniques qu'économiques.

Il s'agit de remplacer les fruits de peu de valeur (pommes à cidre ou à distiller) par des fruits de bonne qualité (table ou conserve). A côté du greffage, il faut citer parmi les mesures prises l'abatage non seulement des vieux arbres, mais aussi des jeunes

poiriers à cidre, sains et en pleine période de rendement, création de vergers modèles, cours et conférences, etc. L'octroi des subsides pour ces différentes actions est subordonné à certaines conditions (obligation de ne plus planter de nouveaux arbres à cidre, etc.).

L'organisation technique et la surveillance des travaux relatifs à la transformation des vergers incombent à la centrale suisse d'arboriculture, à Oeschberg. Dans chaque canton, des stations ont été créées en vue de l'application systématique des mesures prévues. Cette transformation de la culture fruitière est une des mesures qui aboutira sûrement avec le temps à un résultat positif. Dès à présent, tous les efforts doivent porter principalement sur la limitation et le choix des variétés afin qu'il se trouve sur le marché suisse des fruits « standards ».

L'encouragement de l'utilisation de la récolte de fruits et de la culture du fruit de table a occasionné les dépenses suivantes :

1933/34	Fr.	476.619
1934/35	»	1.254.810
1935/36	»	880.125
1936/37	»	750.000 (budget)

Une remarque intéressante : Depuis l'ex. 35/36 il n'est plus accordé de subside pour les frais de transport, à l'exception des expéditions à destination de l'étranger (exportation) et des expéditions destinées aux populations indigentes des villes et des montagnes.

III. Réduction du nombre des appareils à distiller

C'est donc la troisième mesure prévue par la constitution en vue d'enrayer la production d'eau-de-vie. Cependant il faut remarquer que le but escompté n'a pas été atteint. En effet, celui qui vend son appareil a la possibilité de faire distiller ses matières premières à la distillerie à façon ; la diminution des appareils ne correspond donc pas à un recul de la production. Un avantage du rachat consiste toutefois dans la simplification du contrôle.

Jusqu'au 30 juin 1936, le nombre des appareils achetés par la régie conformément aux art. 25 et 26 de la loi s'élève à 3704 ; ce qui a occasionné une dépense totale de fr. 518.413.—.

La caractéristique du rachat c'est qu'il se fait à l'amiable sur la demande du propriétaire ou sur la proposition de la régie. Cette dernière fixe son prix, en tenant compte des frais d'établissement, de l'usure de l'appareil et de sa valeur pour l'exploitation, et le communique au propriétaire. Faute d'entente entre les parties, les pourparlers sont rompus.

SECTION VII

Des recours, des contraventions et du recouvrement

I. DES RECOURS

La législation sur l'alcool connaît également les deux genres de réclamations dont nous avons déjà parlé¹⁾, soit les réclamations contentieuses et les réclamations gracieuses.

A. RECLAMATIONS CONTENTIEUSES

(Art. 47 à 51 de la loi et 132 du règlement d'exécution)

La législation de 1932 a apporté dans ce domaine des innovations en introduisant des dispositions particulières sur les recours ; en effet, les lois de 1886 et de 1900 ne contenaient aucune disposition spéciale à ce sujet. Le département fédéral des finances et des douanes et le Conseil fédéral fonctionnaient comme autorités de recours.

D'après la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932, nous avons maintenant 3 espèces de recours en matière d'alcool ; ce sont :

1. le recours à la commission fédérale de recours de l'alcool ;
2. le recours de droit administratif au Tribunal fédéral ;
3. le recours administratif :
 - a) au département des finances et des douanes,
 - b) au Conseil fédéral.

Le recours à la régie des alcools contre les décisions des bureaux de douanes sur la question de savoir si un droit de monopole doit être perçu, et lequel (art. 102 règlement d'exécution), doit être considéré comme un recours administratif vu que les agents de la douane agissent par délégation. Ensuite, la décision de la régie peut devenir l'objet d'un recours à la commission.

Nous allons rapidement examiner les compétences des diverses autorités de recours.

1. *Commission fédérale de recours de l'alcool.* — Les décisions de la régie peuvent faire l'objet d'un recours en tant qu'il s'agit de l'application de la législation sur l'alcool concernant l'octroi, le refus et le retrait des licences pour l'emploi du trois-six à prix réduit et de l'alcool industriel, la prise en livraison et la vente par la régie, la fixation de l'impôt sur les spécialités, la perception et le remboursement des droits de monopole et de compensation, les remboursements à l'exportation, les réclamations de droits indus ou de suppléments de droits. Il peut être recouru aussi

¹⁾ Voir page 110.

bien pour violation des prescriptions que contre toute mesure lésant l'équité. Cette expression « lésant l'équité » traduit mal le mot allemand « unangemessen ». Par là, on veut dire que l'on peut recourir non seulement lorsque des dispositions formelles de la loi sont violées, mais lorsque dans l'application de la loi, l'administration doit apprécier des faits, cette appréciation peut aussi être attaquée. Peut recourir toute personne touchée par la décision prise et qui a un intérêt juridique à ce qu'elle soit rapportée ou modifiée.

Cette commission ne se compose pas exclusivement de juristes, mais aussi de spécialistes choisis en dehors de l'administration. Lors de l'examen des recours, il peut être présenté à côté de considérations juridiques des arguments techniques; il est bien entendu que si la commission examine l'« Angemessenheit », elle doit aussi considérer la question technique. Le législateur s'est inspiré ici de la législation sur les douanes et de celle sur le blé qui ont institué des autorités de recours semblables.

En vue de faciliter une liquidation aussi prompte que possible des litiges, la commission statue définitivement; la procédure devant la commission de même l'organisation de celle-ci, sont réglées en détail par le règlement de la commission du 7 novembre 1933 ¹⁾, tandis que l'art. 48 de la loi énumère les dispositions générales. Le délai de recours est de trente jours dès la communication de la décision de la régie à l'intéressé. Le recours n'a pas d'effet suspensif, sauf décision contraire du président. Soulignons également le droit de la commission de compléter les preuves lequel découle de son droit d'examiner l'« Angemessenheit ». Lorsque le recours en est rejeté totalement ou partiellement, les frais de l'enquête peuvent être mis, en tout ou partie à la charge du recourant. En cas de recours téméraire, l'auteur peut être condamné à payer un émolument de vingt à cinq cents francs, indépendamment des frais.

2. *Le Tribunal fédéral* est l'instance compétente à laquelle sont adressés les recours de droit administratif (art. 49) contre les décisions de la régie concernant :

- a) l'étendue du monopole,
- b) la réquisition de sûreté et le remboursement des cautionnements,
- c) les décisions prises en application des articles suivants de la loi sur l'alcool :
art. 6 (octroi, retrait, renouvellement des concessions),

¹⁾ RO. 49, 953.

art. 15 (retrait d'autorisation de distiller au bouilleur de cru),
art. 40 (refus et retrait de la licence pour le commerce de gros),
art. 64 (fixation de dommages-intérêts).

Quant aux moyens de recours et à la procédure à suivre, ce sont les dispositions de la loi fédérale sur la juridiction administrative et disciplinaire du 11 juin 1928 qui font règle.

3. *Le département fédéral des finances et des douanes* connaît les recours contre les décisions de la régie qui ne sont pas de la compétence de la commission de recours, ni du Tribunal fédéral.

4. *Le Conseil fédéral* statue sur les recours contre les mesures et les décisions prises par le département des finances.

5. *La régie des alcools* connaît les recours contre les décisions prises par les organes de l'administration des douanes en application de la législation sur l'alcool.

Les dispositions de la loi fédérale du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire règlent les conditions relatives au dépôt des recours et la procédure à suivre devant les autorités de recours, à l'exception de la commission de recours de l'alcool ; les dispositions applicables pour les recours adressés à cette autorité sont contenues dans le règlement de la commission de recours.

B. RECLAMATIONS GRACIEUSES

Conformément à l'article 69, alinéa 3, de la loi, la régie peut remettre le droit ou l'amende au cas où, en raison de circonstances spéciales, le recouvrement constituerait un acte de rigueur à l'égard du redevable. L'article 154 du règlement d'exécution précise que celui qui n'est pas en mesure de payer un montant dû doit adresser à la régie une demande motivée avant l'expiration du délai de paiement. La demande doit contenir un exposé précis de la situation financière du recourant. La remise peut être subordonnée à des conditions spéciales ; l'inobservation de celles-ci entraîne l'annulation de la remise.

Dans les réclamations gracieuses, le contribuable sollicite directement à l'administration qui a procédé à la taxation la dispense de payer sa dette ou une partie de celle-ci. C'est l'administration qui apprécie les faits invoqués à l'appui de la demande et qui décide sur la remise. Cette décision peut faire l'objet d'un recours administratif.

II. DES CONTRAVENTIONS

A. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA FRAUDE

Les contraventions sont donc des mesures prévues afin de combattre la fraude. Celle-ci est provoquée pour une bonne part

en raison des droits élevés qui sont venus frapper l'alcool. Comme l'alcool entre, outre sa consommation à l'état naturel, dans la fabrication de multiples produits, c'est à l'occasion de cette fabrication qu'interviennent également les faits de fraude. Nous pouvons ainsi constater qu'à tous les stades de son existence, l'alcool suscite la fraude qu'il s'agisse de sa fabrication, de sa circulation (vente clandestine) et de ses nombreux usages.

Au moment de la production, le fabricant a la possibilité de ne pas faire connaître l'intégralité des alcools obtenus. Les déclarations de production peuvent manquer aussi bien en ce qui concerne les quantités obtenues que la teneur alcoolique. De plus, les distillateurs peuvent introduire dans leurs établissements des matières premières et les distiller sans déclarer l'alcool produit. Avec le système actuel d'imposition et de contrôle, la fraude à la fabrication est très étendue. Un contrôle efficace n'existe que pour les commettants qui font distiller chez un distillateur à façon.

La fraude à la circulation consiste à vendre des boissons distillées sans autorisation, licence, patente, et sans que l'impôt soit acquitté. La fraude à la circulation la plus courante est celle des bouilleurs de cru ; ces derniers peuvent vendre leur eau-de-vie par quantité de 5 litres sans autre formalité (patente), sinon celle d'inscrire sur leur carte de distillation les ventes et les remises gratuites d'eau-de-vie. Par le simple fait, qu'ils négligent ou omettent ces inscriptions, ils éludent l'impôt. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la fraude dans ce domaine soit considérable.

La fraude à l'usage peut être infinie si l'on considère les nombreuses utilisations de l'alcool. C'est pour cette raison que le législateur a prévu et limité très strictement les conditions dans lesquelles l'emploi de l'alcool à prix réduit et de l'alcool industriel peut être pratiqué. Ces alcools étant exonérés de tout ou partie des droits fiscaux, il est tentant de s'en servir pour d'autres usages, pour lesquels il serait nécessaire d'utiliser de l'alcool de bouche. Il est à craindre ainsi que l'alcool dénaturé soit clandestinement purifié et serve ensuite à alimenter la consommation de bouche.

Les conséquences de la fraude sont nombreuses et affectent aussi bien le domaine fiscal que le domaine social ou économique. Par la soustraction aux charges fiscales de quantités considérables d'alcool, le fisc se voit privé de recettes importantes. Rappelons également que la fraude rejette sur le contribuable honnête tout le fardeau de l'impôt. Au point de vue social, il faut reconnaître que souvent la fraude s'exerce sur des produits (obtenus dans des alambics clandestins) qui contiennent beaucoup d'impuretés et

qui sont vendus au-dessous des prix du commerce. De cette façon, ils accentuent l'alcoolisme. Au point de vue économique, la fraude cause un préjudice considérable au commerce régulier. Les liquoristes se ressentent de la vente clandestine faite par les bouilleurs de cru et réclament¹⁾ un contrôle plus sévère et surtout plus efficace.

Même avec des pénalités accentuées, on n'arrivera pas à éviter la fraude aussi longtemps que le contrôle de la production et de la circulation des eaux-de-vie ne sera pas modifié. A notre avis, le seul contrôle qui s'impose impérieusement et qui du reste serait le seul efficace, c'est le contrôle à la production effectué aussi bien chez les distillateurs concessionnaires que chez les bouilleurs de cru. La production devrait être suivie, contrôlée et inventoriée à partir de la mise en œuvre des matières premières. L'emploi du compteur, prévu à l'article 82 du règlement d'exécution, devrait être appliqués, malgré toutes les difficultés pratiques qu'une telle mesure rencontrerait. En modifiant en même temps le système d'imposition pour les bouilleurs de cru, l'intensité de la fraude serait diminuée d'une manière appréciable.

Les dispositions pénales de la législation sur l'alcool (art. 52 à 64 de la loi, art. 133 à 149 du règlement d'exécution) ont été inspirées, à défaut des principes particuliers du droit pénal en matière fiscale, des dispositions du projet du code pénal suisse.

B. LES DIFFERENTES SORTES DE CONTRAVENTIONS D'APRES LA LOI

1. *Violation du droit de monopole de la Confédération.* — En vertu de l'article 52, est passible d'une amende : celui qui, sans y être autorisé, fabrique, rectifie, importe ou met en circulation des boissons distillées ; celui qui ne livre pas des boissons distillées soumises à la livraison ; celui qui utilise de l'alcool à d'autres fins que les emplois prescrits ; celui qui prend en garde ou cède à des tiers des boissons distillées ou fabriquées en fraude ; celui qui par de fausses indications se fait délivrer une concession ou une autorisation ; celui qui enfreint les dispositions des concessions ou les obligations imposées aux distilleries domestiques ; celui qui de toute autre façon porte atteinte aux prérogatives de la Confédération.

¹⁾ Dr. J. Waldsburger : Beiträge zur Sanierung unseres Alkoholmonopols, Berne 1937.

La peine prévue dans ces cas de contravention est donc l'amende. Celle-ci peut s'élever de 20 à 20.000 francs. Lorsque la régie subit une perte fiscale, l'amende peut être augmentée du montant de la perte. De plus, l'amende peut être accompagnée, comme peine accessoire, de la confiscation des marchandises.

2. *Droits éludés ou compromis.* — En vertu de l'article 53, est passible d'une amende : celui qui se soustrait au paiement des droits et taxes prévus dans la loi ; celui qui par de fausses indications en compromet la fixation et la perception ; celui qui se les fait indûment restituer.

Dans ces cas, l'amende, de même que sous l'ancienne loi, peut s'élever jusqu'à 20 fois la somme soustraite, compromise ou indûment restituée.

3. *Autres contraventions.* — Celui qui, par des moyens illicites, se procure des avantages prévus par la loi ou enfreint les prescriptions liées à ces avantages, — celui qui, sans licence, exerce le commerce de gros ou expédie des boissons distillées hors des frontières cantonales, — celui qui, sans enfreindre les articles 52 et 53, contrevient aux dispositions de la loi et des arrêtés relatifs à la législation sur l'alcool ou aux prescriptions d'exécution,

peut être puni, en vertu de l'article 54, d'une amende de dix francs à cinq mille francs.

Les contraventions relatives au commerce de détail des boissons distillées sont punies par les cantons.

4. *Contraventions aux mesures d'ordre* (art. 62). — Celui qui contrevient aux dispositions des agents de la régie ou aux mesures d'ordre, peut, si l'infraction ne tombe pas sous le coup des art. 52 à 54, être puni d'une amende d'ordre de dix francs à deux cents francs. L'amende d'ordre est une peine administrative ; elle n'a donc pas un caractère pénal.

C. DISPOSITIONS COMMUNES DECOULANT DES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT PENAL

L'article 55 traite de la tentative, de la récidive et de la libération de peine. A propos de la récidive, notons le fait que la nouvelle loi n'a pas retenu la disposition de celle de 1900 qui permettait, en cas de récidive ou de circonstances aggravantes, de prononcer une peine d'emprisonnement jusqu'à 6 mois. Comme aggravation de peine, l'amende ne peut être actuellement que doublée et la régie a le droit de retirer la concession ou de confisquer l'alambic chez le bouilleur de cru. D'après l'arrêté du Conseil

fédéral du 16 octobre 1936, la régie peut retirer le droit d'exploiter une distillerie domestique ou celui de donner des ordres de distiller dès la première contravention.

En cas de participation à l'infraction, les instigateurs, les complices et les auteurs, sont punis de la même peine que le délinquant. Toutefois les complices et les auteurs sont punis moins sévèrement que les auteurs et les instigateurs (art. 56).

La responsabilité solidaire des sociétés, des chefs d'entreprise, des mandataires, des employés, des ouvriers, est également réglée par l'article 56. Nous trouvons deux responsabilités différentes :

a) pour les sociétés, c'est la responsabilité légale sans possibilité de se disculper ;

b) pour les chefs, la possibilité d'écarter la responsabilité existe s'ils prouvent qu'ils ont pris toutes les précautions nécessaires pour empêcher la contravention.

En cas de concours d'infraction, la peine applicable est celle prévue pour l'infraction la plus grave. Si l'infraction constitue également un délit visé par la législation pénale de la Confédération ou des cantons, les dispositions pénales de la loi sur l'alcool sont applicables indépendamment de celles de la législation concurrente (art. 57).

Comme dans la loi sur les douanes, l'action pénale se prescrit par deux ans. La prescription court dès le jour où le délinquant déploie son activité coupable et s'il l'a déployée à plusieurs reprises, à partir de la dernière fois. Les peines se prescrivent par cinq ans. Tout acte fait en vue de l'exécution de la peine interrompt la prescription. Les actions pénales et les peines sont en tout cas prescrites dès que les délais ci-dessus sont dépassés de moitié (art. 58). Cette prescription est absolue.

D. POURSUITES PENALES

Les dispositions sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales de la Confédération font règle pour ce qui concerne la constatation des contraventions à la législation sur l'alcool et à leur punition. Sauf prescription contraire de la loi sur l'alcool, ce sont les articles 279 et suivants de la loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934¹⁾ qui sont applicables.

¹⁾ Cette loi a abrogé celle du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération.

Les contraventions que nous venons d'énumérer peuvent être dénoncées par quiconque. La régie dirige les enquêtes. Les dispositions légales relatives aux enquêtes pénales sont contenues aux art. 59 de la loi, 134 et suivants du règlement d'exécution. Une visite domiciliaire peut être effectuée par les enquêteurs si cela est nécessaire (art. 59, al. 4). Les agents de la régie peuvent ordonner l'arrestation provisoire du délinquant (art. 59, al. 3). Toutefois, l'arrestation ne pourra être maintenue au delà du temps rigoureusement nécessaire pour les besoins de l'enquête. Si, avant le prononcé, l'inculpé reconnaît formellement et sans restriction l'existence de la contravention, l'amende est réduite d'un tiers (art. 295 L. Pr. P.).

Sur la base des résultats de l'enquête (procès-verbaux d'enquête et de contravention), la régie des alcools décide s'il y a infraction et prononce la peine prévue par la loi (prononcé administratif). Le montant de l'amende est calculé sur la base du droit éludé ou de la perte fiscale. Le prononcé est notifié à l'inculpé par lettre recommandée. Celle-ci doit contenir un bref exposé des motifs ainsi que les voies et délais de recours. Si l'inculpé se soumet par écrit et sans restriction dans le délai de 14 jours dès la notification du prononcé, il peut bénéficier d'une réduction d'un quart de l'amende (art. 196, al. 3 du règlement d'exécution, art. 296 L. Pr. P.). S'il n'a pas reconnu l'existence de la contravention, il a le droit de former opposition dans les 20 jours auprès de la régie et de demander à être jugé par les tribunaux (art. 60, al. 4).

Le droit de recours (recours administratif) contre les amendes et les frais infligés par la régie est réservé aussi bien à celui qui ne demande pas le jugement qu'à celui qui s'est soumis volontairement au prononcé.

Lorsqu'il est fait opposition au prononcé administratif, le département des finances adresse, par l'entremise du ministère public de la Confédération, les actes au tribunal compétent. Les tribunaux cantonaux sont compétents pour juger les contraventions commises sur le territoire du canton ou qui, bien que commises à l'étranger, produisent leurs effets sur ce territoire. Citons encore la possibilité de transmettre la cause à la Cour pénale fédérale, si le Conseil fédéral l'estime nécessaire.

E. EMPLOI DES AMENDES

Comme sous l'ancienne législation, les amendes sont réparties à raison d'un tiers au canton et d'un tiers à la commune sur le

territoire desquels le délit a été commis. Le troisième tiers appartient à la régie. Elle peut s'en servir pour récompenser les personnes ayant aidé à la découverte des contraventions (art. 63 de la loi et 148 du règlement d'exécution). Si ces personnes sont des agents de la régie, le montant est versé au fonds des dénonciateurs ; ce dernier peut servir à accorder des gratifications aux fonctionnaires de la régie qui se sont distingués dans la découverte et la poursuite des contraventions.

Quant aux amendes d'ordre, elles sont acquises à la régie.

F. DOMMAGES-INTERETS

Les droits ou les charges fiscales éludés ou compromis doivent être payés indépendamment des amendes. La régie fixe le montant de ces droits sur la base des dispositions en vigueur, avant le prononcé de la peine. Le montant des droits ainsi fixés servira à déterminer la peine.

Si la régie est lésée dans ses intérêts pécuniaires par une infraction à la loi, le délinquant est tenu de la dédommager. Le montant du dommage est fixé par la régie ; la décision de la régie peut faire l'objet d'un recours de droit administratif.

Durant les exercices 1933/34, 1934/35, 1935/36, il a été découvert respectivement 304, 232 et 354 cas de contraventions. Parmi les infractions les plus fréquentes, il faut citer la contrebande d'eaux-de-vie, de liqueurs, de produits pharmaceutiques et de parfumerie, la vente d'eau-de-vie de fruits à pépins sans autorisation et sans paiement des droits, la violation des prescriptions concernant le contrôle et la comptabilité, l'établissement de fausses déclarations lors de l'importation de matières soumises aux droits de monopole, la distillation de pommes de terre, la soustraction de l'impôt sur les spécialités.

III. DU RECOUVREMENT

(Art. 65 à 69 de la loi, 150 à 154 du règlement d'exécution)

Il s'agit de l'ensemble des mesures ayant pour but l'encaissement des droits prévus dans la loi ainsi que des autres créances. Le recouvrement des créances contentieuses est chose délicate et difficile ; en effet, il faut être au courant des compétences des différentes juridictions, du mode d'introduire les instances, des frais de procédure ainsi que de toutes les formalités à accomplir.

D'après l'article 65 de la loi, *les droits* sont recouvrables *dès leur fixation* et non pas seulement au moment où la fixation est devenue définitive après l'écoulement des délais de recours ou la décision des instances de recours. Le recours n'a donc pas d'effet suspensif. Cependant, la régie agit pratiquement comme s'il y avait effet suspensif.

Il en est par contre autrement des *amendes* ; celles-ci sont exigibles dès qu'elles sont devenues définitives, c'est-à-dire *dès l'expiration du délai d'opposition ou de recours et en cas de recours, dès la décision définitive de l'instance*. Les jugements pénaux des tribunaux sont exécutoires dès qu'ils sont entrés en force.

Les créances peuvent être recouvrées par la voie de la poursuite. Cette dernière doit avoir lieu par la voie de saisie même envers les débiteurs pouvant être poursuivis par voie de faillite, à moins que cette dernière procédure ne soit déjà commencée (art. 66, al. 1). Les décisions et prononcés des autorités administratives établissant l'existence d'une créance sont assimilés à des jugements exécutoires dans le sens de l'article 80 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Cette disposition a une grande importance pratique dans la procédure en main-levée d'opposition.

Les dettes d'impôt comme aussi celles d'amendes passent à la charge des héritiers jusqu'à concurrence du montant de la succession.

Comme sous l'ancienne législation, l'amende non-recouvrable peut être convertie en emprisonnement (art. 66, al. 3), à raison de un jour d'emprisonnement par dix francs d'amende. Toutefois, l'emprisonnement ne peut en tout cas pas dépasser plus de trois mois.

La régie peut exiger des sûretés de la part du débiteur, lorsque la créance paraît compromise par ses agissements ou s'il n'a pas de domicile en Suisse (art. 67).

L'article 69, al. 1, donne au contribuable le droit de réclamer le remboursement du montant des droits qu'il a été contraint de payer par voie de poursuite, alors que ceux-ci n'étaient pas exigibles. De même, si la régie constate qu'un contribuable a payé un droit qu'il ne devait pas ou un droit trop élevé, elle doit lui rembourser d'office le montant auquel elle n'a pas droit (art. 153, al. 3 du règlement d'exécution). La régie peut également réclamer dans le délai d'un an une somme remboursée à tort.

Lorsque, par erreur, un droit n'a pas été liquidé ou a été liquidé trop bas, la régie peut réclamer le tout ou la différence

au contribuable dans le délai d'un an dès le moment où ce montant est dû ou dès qu'elle l'a fixé (art. 69, al. 2).

La régie peut prolonger le délai de paiement du droit ou de l'amende au cas où le recouvrement constituerait un acte de rigueur à l'égard du redevable. Dans ce cas, elle peut aussi, comme nous l'avons déjà vu à propos des recours (réclamations gracieuses), remettre totalement ou partiellement le montant de la créance.

CHAPITRE III

Les résultats de la nouvelle législation

Comme nous l'avons déjà vu, les buts principaux que l'on se proposait d'atteindre par la revision du régime de l'alcool étaient les suivants :

- 1° réduction de la consommation (but éthique),
- 2° écoulement de la production indigène des matières distillables à des prix rémunérateurs (but économique),
- 3° augmentation des recettes (but fiscal).

Voyons maintenant si et jusqu'à quel point ces différents buts ont été atteints.

I. Réduction de la consommation

Dans les propositions tendant à l'acceptation du nouveau régime et celles excusant les résultats financiers déficitaires, on a toujours mis en première ligne les préoccupations d'hygiène sociale, on en a fait une sorte d'argument capital, tandis que l'on semblait considérer comme tout à fait secondaire le but fiscal. Cette façon de présenter les choses a suscité du reste de nombreuses critiques tout à fait justifiées.

Au cours de notre étude, nous avons acquis la conviction que tous les chiffres ou les statistiques concernant la consommation des boissons distillées ne pouvaient être considérés comme rigoureusement exactes, mais qu'au contraire une extrême prudence est de rigueur dans ce domaine. D'après feu le professeur Milliet, la formule servant à déterminer la consommation était la suivante :

consommation = production + importation — exportation.

Donc pour connaître la consommation, il est important de déterminer tout d'abord la production. Or, même à l'heure actuelle, il n'est pas possible de donner un chiffre exact de la production des boissons distillées en Suisse. Donc les chiffres qui sont donnés au sujet de la consommation doivent être considérés comme des estimations approximatives, puisque les éléments pour établir une statistique exacte font défaut. Dans ces circonstances, nous renon-

gons à établir ou à citer des chiffres sur la consommation, mais par contre nous nous permettrons de donner quelques remarques personnelles sur l'ensemble de cette question.

Lorsqu'on parle de consommation au point de vue hygiène sociale, il faut bien entendu envisager uniquement la consommation de bouche. Si l'on prend les chiffres des ventes de la régie en alcools de bouche, on est étonné de leur régression et l'on serait tenté de croire à un sérieux recul de la consommation. Cependant si on tient compte d'autre part des réserves formidables accumulées avant l'entrée en vigueur de la loi et de l'accroissement de la production des eaux-de-vie naturelles, de la distillation clandestine, on peut en déduire que la quantité d'alcool qui se trouve sur le marché reste considérable, malgré les quantités d'eau-de-vie de fruits à pépins prises en charge par la régie. Nous ne croyons pas que l'usage domestique de l'eau-de-vie ait diminué dans de grandes proportions dans les milieux campagnards, et cela à cause de la franchise d'impôt illimitée dont bénéficie le paysan. A notre avis, l'accroissement du nombre des commettants est une preuve certaine de l'augmentation de la production des eaux-de-vie naturelles et de leur consommation.

Par contre, nous croyons volontiers que le renchérissement des boissons distillées provoqué par la nouvelle législation a abouti à une diminution de la consommation dans les villes ; il faut toutefois reconnaître que le renchérissement n'est pas le seul facteur qui ait joué un rôle, mais qu'il y en a d'autres : la crise, les sports, la concurrence, les boissons telles que le vin ou la bière, etc.

Dans son rapport sur la gestion de la régie pour l'exercice 1935/36, le Conseil fédéral estime que la diminution de la consommation atteint 40 % grâce à la nouvelle législation, mais il ne précise pas comment ce pourcentage est calculé.

II. Ecoulement de la production indigène des matières distillables à des prix rémunérateurs

En étudiant la question de l'écoulement et de l'utilisation des pommes de terre et des fruits, nous avons déjà souligné que les mesures prises par la régie des alcools revêtaient un caractère de protectionnisme agricole nettement marqué. Il est indéniable que les dispositions relatives à l'utilisation des pommes de terre assurent aux producteurs un prix rémunérateur. Quant aux fruits à pépins, la garantie des prix pour les fruits et pour l'eau-de-vie, la prise en charge de cette dernière par la régie, constituent une aide sûre

et puissante pour les cidreries et les arboriculteurs. La meilleure preuve que le prix payé par la régie pour l'eau-de-vie de fruits à pépins est rémunérateur, c'est qu'il a provoqué une distillation effrénée.

Dans ses rapports sur la gestion et le compte de la régie, le Conseil fédéral dit que, d'après l'estimation de personnes compétentes, les prix des fruits à cidre seraient tombés, sans la nouvelle législation, à 50 ct. les 100 kg. et ceux de l'eau-de-vie de fruits à pépins entre 60 et 90 ct. le litre.

Il est donc incontestable que nos agriculteurs (pour les pommes de terre, betteraves, etc.) et nos arboriculteurs ont reçu, grâce à la nouvelle législation sur l'alcool, une aide économique appréciable. Cependant, certains milieux agricoles contestent, pour des raisons faciles à comprendre, que la Confédération assure un écoulement rémunérateur de la production indigène.

Dans les conférences qui ont été faites et les brochures publiées par le comité suisse d'action pour la réforme du régime des alcools, on assurait au peuple que le schnaps allait être remplacé par le fruit. Aujourd'hui, nous sommes obligés de constater que les tentatives faites dans cette direction sont demeurées sans effet, la distillation étant restée le mode d'utilisation le plus simple (loi du moindre effort) et d'un bon rapport. Pour supprimer, ou du moins restreindre la distillation, il faudrait tout d'abord lui enlever son caractère rémunérateur en favorisant d'avantage les autres modes d'utilisation des fruits. Le prix de revient de l'alcool de fruits étant trop élevé, nous n'avons en Suisse aucun intérêt économique à maintenir cette production. Au contraire, il est plus avantageux que nous nous approvisionnions à l'étranger vu les bas prix de l'alcool sur le marché mondial. L'alcool de fruits revenant environ 8 fois plus cher que l'alcool importé, la prise en charge par la régie correspond à une véritable protection qui nécessite de gros sacrifices financiers de la part de la régie. Cette protection constitue somme toute une subvention indirecte en faveur de certains intérêts particuliers et des milieux agricoles de la Suisse centrale et orientale. Une si large protection de la distillation (garantie du rachat de n'importe quelle quantité, prix d'achat garanti, absence totale de risques commerciaux, etc., ne se justifie nullement. La distillation ne répond pas lors des récoltes normales à une nécessité. Il suffit de songer aux quantités de fruits étrangers que nous importons chaque année. La preuve que la distillerie indigène ne se soutient chez nous que par un régime de faveur, c'est que les eaux-de-vie indigènes ne pourraient nullement soutenir la concurrence

des alcools étrangers en prix et qualité. Le régime de faveur dont a bénéficié jusqu'ici la distillation des fruits à pépins ne se conçoit pas dans l'état de notre situation économique actuelle. Il faut reconnaître que l'on est entré dans une voie dangereuse en ouvrant toute grande la porte à ce genre de distillation. Actuellement il s'agit donc de restreindre au strict minimum la distillation et partant la prise en charge par la Confédération. Pourquoi ne fixerait-on pas un contingent annuel, comme c'était le cas sous l'ancienne loi, lequel serait réduit d'année en année au fur et à mesure que se développe l'action relative à la transformation des vergers ? Il est souhaitable que nous arrivions en Suisse à établir pour les fruits une réglementation à peu près semblable à celle existante pour les pommes de terre. Nous espérons que la nouvelle direction de la régie des alcools ¹⁾, saura réaliser, malgré la politique et les intérêts en jeu, le redressement des méthodes administratives qui s'impose dans ce domaine et donner à l'utilisation des fruits une orientation toute nouvelle.

III. Augmentation des recettes — Les résultats financiers

S'il est un point capital sur lequel le nouveau régime de l'alcool accuse un échec absolu, c'est bien dans le domaine financier. Alors que dans son message du 1^{er} juin 1931 relatif à un projet de loi sur l'alcool et dans celui du 28 octobre 1932 concernant le budget d'exploitation de la régie des alcools pour la période du 1^{er} janvier 1933 au 30 juin 1934, le Conseil fédéral prévoyait un excédent de recettes de 25 millions environ, les faits sont venus démontrer l'erreur de ces estimations.

Malgré les résultats défavorables du premier exercice, un certain optimisme ne cesse de régner dans les sphères administratives et les budgets suivants annonceront tout de même des bénéfices. En réalité, l'équilibre des recettes et des dépenses s'avéra bien compromis. Si « administrer, c'est simultanément et continuellement prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler », nous constatons que les organes administratifs sont en défaut en ce qui concerne le premier point.

Le tableau suivant montre ce qu'ont été les prévisions budgétaires et les résultats effectifs durant les trois premiers exercices :

¹⁾ A partir du 1^{er} juillet 1937, M. Otto Kellerhals assume la direction de la régie, en remplacement de M. Carl Tanner.

	1933/34	1934/35	1935/36
Excédent des recettes budgété .	24.385.000	11.394.000	6.132.000
Excédent des recettes	4.073.130		
Déficit		21.609.981	8.387.821

Le Conseil fédéral fait bien remarquer que les chiffres donnés dans les budgets ne constituent que des estimations approximatives. En effet, au moment où le budget est élaboré, les différents facteurs influant sur certains articles ne peuvent être justement appréciés, de telle sorte que les évaluations budgétaires en souffrent. Ces principaux facteurs sont : l'abondance de la récolte de fruits, les possibilités d'exportation des fruits à cidre, la diminution de la consommation des boissons distillées, etc.

Actuellement, nous devons constater que pour l'adoption du régime actuel, on a beaucoup appuyé sur ce que rapporterait le projet, tandis que l'on n'a pas assez considéré ce qu'il coûterait.

Parmi les deux causes essentielles de ces résultats déficitaires, nous trouvons :

1° le recul des ventes de l'alcool grevé des charges fiscales (diminution des recettes),

2° les achats considérables d'eau-de-vie de fruits à pépins (augmentation des dépenses).

Quant aux causes secondaires, nous allons rapidement les rappeler vu que nous en avons déjà parlé à propos des ventes de la régie (voir pages 136 et suivantes) :

a) l'importance des anciennes réserves s'est faite sentir aussi bien sur les ventes d'alcool de bouche que sur la perception des droits de monopole et des impôts ;

b) la diminution générale de la consommation dont les causes doivent être recherchées dans la crise, le changement d'habitudes, le sport, la concurrence des boissons dites hygiéniques (vin, bière, etc.) ;

c) le renchérissement de l'alcool fin qui a été porté de 200 francs à 489 francs l'hectolitre d'alcool pur ;

d) la vente clandestine pratiquée par les bouilleurs de cru et les commettants qui leur sont assimilés ;

e) la fraude générale.

La tâche la plus lourde qui a été imposée à la régie des alcools par la nouvelle législation est la prise en charge de l'eau-de-vie de fruits à pépins. Pour commencer son activité sous le nouveau régime, la régie a dû acheter d'énormes quantités qui comprenaient non pas seulement l'eau-de-vie des récoltes 1932 et 1933 qui furent normales, mais aussi celle de la grosse récolte de 1931. En

1934 et 1935, nous avons eu en Suisse de fortes récoltes. Au 30 juin 1936, la régie avait pris en charge 23.468.209 litres à 100 % d'eau-de-vie et d'alcool de fruits à pépins pour un montant de 47 1/2 millions de francs. Cette énorme production d'eau-de-vie est due en partie au fait que l'exportation des fruits à cidre est devenue impossible depuis 1931 par suite des mesures restrictives prises par les pays étrangers. Jusqu'en 1930, plusieurs milliers de wagons étaient exportés lors des années de grande récolte.

A propos de l'écoulement des stocks pris en livraison, il semble aujourd'hui que l'idée du mélange alcool-benzine, prévu dans le programme financier II et l'arrêté du Conseil fédéral du 30 mai 1936¹⁾, est heureusement abandonnée. Cette mesure aurait été un non-sens économique. Il est plus normal de rectifier l'eau-de-vie de fruits à pépins et de la transformer en trois-six fin (alcool de bouche), en alcool industriel et en alcool à brûler, puisque la vente de ces alcools couvrent les frais d'achat et de rectification.

Pour donner une idée d'ensemble sur les recettes et les dépenses de la régie des alcools, nous reproduisons ci-dessous le compte d'exploitation des exercices 1933/34, 1934/35 et 1935/36.

Compte d'exploitation de la régie des alcools

I. Recettes	Exercices		
	1933/34	1934/35	1935/36
Solde de l'exercice précédent	20.382,—	6.730,—	
a) Vente de trois-six et d'alcool de bouche . .	1.326.921,—	1.117.133,—	2.779.579,—
b) Vente d'eau-de-vie de fruits à pépins . . .	3.584,—	4.328,—	9.964,—
c) Vente d'alcool pour la fabrication de produits pharmaceutiques	2.612.121,—	1.838.138,—	1.252.352,—
d) Vente d'alcool à brûler et industriel . .	5.764.828,—	3.809.367,—	3.889.977,—
e) Vente de futaille . .	8.830,—	4.418,—	5.019,—
f) Impôt sur les spécialités	623.485,—	581.636,—	1.067.532,—
g) Droit pour la vente directe de l'eau-de-vie de fruits à pépins	202.180,—	336.948,—	508.200,—
Impôt sur les réserves	706.821,—	386.611,—	260.985,—
Droits de monopole			
h) Perçus à la frontière (remb. déduits) . .	768.092,—	1.096.357,—	1.333.626,—
i) Perçus à l'intérieur du pays	40.015,—	160.956,—	27.503,—
k) Licence pour le commerce de gros	79.145,—	39.200,—	35.175,—
Total des recettes	13.156.409,—	9.381.826,—	11.169.917,—

¹⁾ Arrêté du CF concernant l'emploi de l'alcool de fruits à pépins comme carburant. RO. 52, 446.

II. Dépenses	Exercices		
	1933/34	1934/35	1935/36
a) Achat de trois-six et alcool de bouche . . .	69.819,—	85.669,—	111.891,—
b) Achat d'eau-de-vie et d'alcool de fruits à pépins	¹⁾ 279.863,—	23.107.378,—	13.730.578,—
c) Achat de trois-six pour la fabrication de produits pharmaceutiques	300.379,—	213.955,—	236.918,—
d) Achat d'alcool à brûler et industriel . . .	4.258.929,—	3.522.758,—	2.673.375,—
e) Achat de futaille . .	4.920,—	2.605,—	2.739,—
f) Encouragement de l'utilisation de la récolte de pommes de terre . .	1.008.584,—	808.476,—	184.360,—
g) Encouragement de la récolte de fruits et de la culture de fruits de table	467.619,—	1.254.810,—	880.125,—
h) Achat d'appareils à distiller	205.100,—	185.050,—	128.262,—
i) Office de surveillance des distilleries . .	496.797,—	428.198,—	503.251,—
k) Frais de transport . .	399.430,—	312.700,—	314.235,—
l) Administration (administration centrale, des entrepôts, conférences, expertises, bonifications aux douanes)	1.455.252,—	969.734,—	1.036.763,—
m) Remboursement du bénéfice du monopole et de l'impôt sur les produits exportés	12.452,—	30.714,—	25.012,—
n) Entretien	99.537,—	26.646,—	50.987,—
o) Intérêts passifs moins intérêts actifs	24.591,—	43.108,—	47.956,—
Total des dépenses	9.083.278,—	30.991.807,—	19.557.738,—

¹⁾ Les dépenses totales se sont élevées effectivement à fr. 15.567.062.—

Résumé	Exercices		
	1933/34	1934/35	1935/36
Total des recettes . . .	13.156.409,—	9.381.826,—	11.169.917,—
Total des dépenses . . .	9.083.278,—	30.991.807,—	19.557.738,—
Excédent des recettes . .	4.073.130,—	—,—	—,—
Excédent des dépenses . .	—,—	21.609.981,—	8.387.821,—

Le bénéfice de 4.073.130 francs de l'exercice 1933/34 ne correspond pas exactement à la situation réelle. Non seulement, les marchandises prises en livraison ne sont pas amorties mais la Confédération a avancé durant cet exercice plus de 6 millions de francs à la régie pour lui permettre de faire face à ses obligations. La situa-

tion financières, qui était donc déjà déficitaire, n'a fait qu'empirer durant les exercices suivants. Le déficit total, à fin juin 1936, devait s'élever à 30 millions de francs.

En vertu d'une déposition légale (art. 71), la Confédération et les cantons doivent avancer à la régie, par moitié et sans intérêt, les sommes nécessaires à l'exécution de la loi. Au 30 juin 1936, la Confédération avait avancé pour sa part 18.600.000 francs. Comme il était difficile pour les cantons de verser une avance, c'est la Confédération qui a fourni leur part en comptant un intérêt de 2 % jusqu'au 30 juin 1935 et de 2 1/2 % à partir du 1^{er} juillet 1935. A la fin de l'exercice 1935/36, l'avance de la Confédération pour le compte des cantons s'élevait à 18.998.026 francs, intérêts compris.

Les recettes provenant de la perception des taxes annuelles pour l'expédition dans le commerce de détail sont acquises aux cantons, conformément à l'article 46 de la loi sur l'alcool. Toutefois ces recettes n'ont pas été effectivement réparties, mais ont servi à compenser en partie la dette d'intérêt de 401.000 francs au 30 juin 1936. Ainsi les cantons, qui se sont répartis en moyenne 6 millions de francs par année de 1887 à 1932, n'ont donc guère été avantagés au point de vue fiscal par le nouveau régime de l'alcool. Au lieu de recevoir (art. 44 de la loi) la moitié des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées, les cantons sont donc devenus débiteurs d'une somme importante.

Quant au fonds des assurances sociales que devaient alimenter les parts de bénéfice revenant à la Confédération selon l'article 45 de la loi, il ne sera sans doute jamais alimenté par les recettes du monopole de l'alcool. En effet, déjà d'après l'article 30 du premier programme financier, les recettes éventuelles doivent être attribuées à la caisse fédérale. En cas de revision de l'article constitutionnel, cette disposition sera sûrement insérée dans le nouvel article.

Bien que les résultats de l'exercice 1936/37 ne soient pas publiés au moment où nous écrivons ces lignes, nous croyons savoir qu'ils accuseront un excédent de recettes de 5 millions de francs. Aussi des parlementaires demandent déjà la répartition de cet excédent entre les cantons, alors qu'il serait plus normal, semble-t-il, d'envisager en premier lieu l'amortissement du déficit et de ne distribuer un excédent que lorsque la situation financière sera complètement assainie. Il est vrai que l'argument principal à l'appui de cette demande est de poids : il s'agit du maintien des institutions sociales et de bienfaisance (asiles pour buveurs, etc.) qui vivaient de la dîme de l'alcool ; par suite de la suppression de cette dernière, ces institutions se sont vues dans l'obligation de

restreindre leur activité. Il sera intéressant de voir ce que décideront nos autorités à ce sujet¹⁾.

* * *

Nous arrivons au terme de notre exposé sur la législation actuelle telle qu'elle apparaît au travers des lois, règlements d'exécution, ordonnances, arrêtés, etc. Nous devons reconnaître que l'application de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932 n'a pas permis d'atteindre tous les buts fixés par la constitution. La distillation accuse au contraire, grâce à la loi et aux circonstances, un fort accroissement. Les particuliers ont fait une telle concurrence à la régie que cette dernière a perdu durant les 3 premiers exercices la maîtrise du marché de l'alcool. La législation actuelle, élaborée avec mille peines, présentent des lacunes par lesquelles disparaissent des sommes considérables. Il s'agit donc d'y remédier par des réformes administratives et législatives.

¹⁾ 1.200.000 francs ont été répartis aux cantons (30 ct. par tête de population).

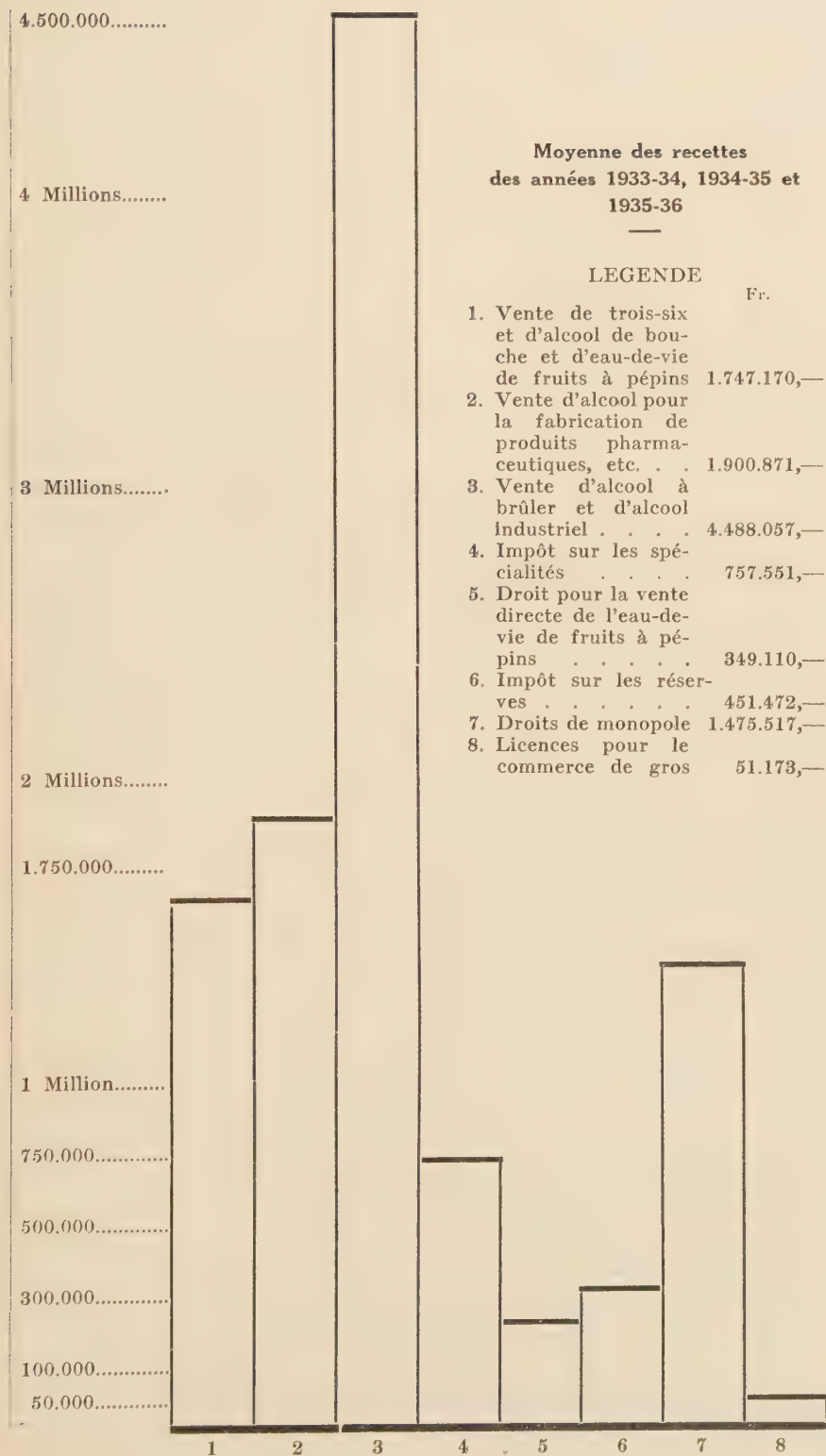
3.800.000 francs ont été destinés à l'amortissement du déficit.

**Moyenne des recettes
des années 1933-34, 1934-35 et
1935-36**

LEGENDE

Fr.

- | | |
|--|-------------|
| 1. Vente de trois-six et d'alcool de bouche et d'eau-de-vie de fruits à pépins | 1.747.170,— |
| 2. Vente d'alcool pour la fabrication de produits pharmaceutiques, etc. . . | 1.900.871,— |
| 3. Vente d'alcool à brûler et d'alcool industriel | 4.488.057,— |
| 4. Impôt sur les spécialités | 757.551,— |
| 5. Droit pour la vente directe de l'eau-de-vie de fruits à pépins | 349.110,— |
| 6. Impôt sur les réserves | 451.472,— |
| 7. Droits de monopole | 1.475.517,— |
| 8. Licences pour le commerce de gros | 51.173,— |





**Moyenne des dépenses
des années 1933-34, 1934-35 et 1935-36**

LEGENDE

	Fr.
1. Achat de trois-six et d'alcool de bouche	89.126,—
2. Achat d'eau-de-vie et d'alcool de fruits à pépins (dépenses effectives)	17.839.261,—
3. Achat de trois-six pour la fabrication de produits pharmaceutiques	250.418,—
4. Achat d'alcool à brûler et d'alcool industriel	3.485.021,—
5. Encouragement de l'utilisation de la récolte de pommes de terre	667.140,—
6. Encouragement de l'utilisation de la récolte de fruits de table	867.518,—
7. Achat d'appareils à distiller	172.804,—
8. Office de surveillance des distilleries	476.082,—
9. Frais de transport	342.122,—
10. Administration	1.143.917,—

TROISIÈME PARTIE

La revision de la législation actuelle

Dans le chapitre précédent, nous avons montré quels étaient les résultats obtenus et combien était grande la différence entre le résultat fiscal effectif et celui escompté. Les résultats financiers déficitaires, survenant juste à un moment où plus que jamais la Confédération et les cantons auraient besoin de recettes, ont suscité devant les Chambres toute une série de postulats et de motions, dont voici les principaux :

Motion Reinhard, du 16 avril 1936

«Le Conseil fédéral est invité à déposer à bref délai un projet de revision de la législation sur l'alcool qui réalise les réformes suivantes :

a) réduction du prix d'achat du schnaps et des fruits à cidre, la différence devant être supportée par les marchandises fabriquées avec des produits de mauvaises qualités ;

b) éventuellement, interdiction ou limitation de la plantation de poiriers pour la fabrication de poiré ;

c) transformation rapide de la culture fruitière en vue de la production de fruits de choix, avec garantie de prix et octroi de primes d'exploitation pendant la période de transition ;

d) encouragement de la préparation et de la consommation de fruits séchés et de conserves de fruits de tous genres ;

e) livraison à prix réduit de fruits frais, séchés ou conservés à la population dans la gêne des régions frappées par la crise ;

f) allocation de primes d'exportation pour les fruits à cidre ;

g) encouragement de la consommation du cidre doux ;

h) interdiction de la vente directe d'alcool par les producteurs ;

i) restriction du privilège des bouilleurs de cru».

Motion Duttweiler, du 20 avril 1936

« Le Conseil fédéral est invité à prendre en considération, lors de la revision de la législation sur l'alcool, les points suivants :

1° Encouragement de la production de fruits à cidre ;

2° développement de l'emploi de poires à poiré pour l'affouagement au titre de mesure de transition et en lieu et place de la proposition irrationnelle de mélanger de l'eau-de-vie de fruits à pépins à la benzine ;

3° encouragement de la consommation directe des fruits, notamment par la suppression de l'impôt sur le jus de fruits ;

4° obligation pour les cafés et restaurants de servir du cidre doux en carafe ;

5° centralisation de la distillation du schnaps, avec maintien du prix minimum prescrit par la loi pour l'achat de fruits à cidre ».

Postulat de la commission de l'alcool du Conseil des Etats, du 17 juin 1936

« La loi sur l'alcool du 21 juin 1932 a certainement contribué à diminuer l'abus du schnaps ; elle n'a toutefois pas atteint les buts fixés par la constitution. La loi et les circonstances défavorables de l'heure présente sont la cause d'un fort accroissement de la production de l'eau-de-vie. La loi oblige la régie des alcools à prendre en charge à un prix élevé toutes les quantités d'eau-de-vie en excédent, c'est-à-dire une marchandise presque sans valeur ; la régie ne peut en outre presque rien vendre par suite de la concurrence que lui font les particuliers. C'est pourquoi, au lieu de faire un bénéfice, elle travaille à perte.

Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sans délai sur les mesures à prendre pour mettre fin à cette situation peu satisfaisante et, au besoin, sur les modifications à apporter à la loi et à la constitution.

Le but auquel il faut tendre est le suivant : centraliser et limiter fortement la production du schnaps ; obtenir le monopole effectif de la vente de l'alcool. Pour atteindre le but, les moyens suivants s'imposent : limiter très fortement le nombre, ainsi que les privilèges, des bouilleurs de cru et des commettants ; encourager les producteurs de fruits à limiter eux-mêmes la production du schnaps en substituant le fruit de table au fruit à cidre ; favoriser l'utilisation sans distillation des fruits et déchets ; fixer pour la prise en charge un prix qui n'encourage pas la production du schnaps ».

Sur la base des divers postulats acceptés par les Chambres, le Conseil fédéral a chargé le département des finances et des douanes et la régie de préparer des propositions pour la revision.

Etant donné que la revision est une question où il est difficile de faire des pronostics par suite de l'influence variable des différents facteurs (politique, économique, etc.) qui entrent en jeu, nous nous bornons à citer et commenter brièvement les principaux points soulevés au cours des travaux préparatoires¹⁾.

1° Nouvelle réglementation des prix des boissons distillées achetées par la Confédération.

Dans son message du 29 janvier 1926 concernant le nouvel article constitutionnel, le Conseil fédéral estimait qu'il était préférable de ne pas prévoir dans la loi des prix. Ce sage avis ne fut malheureusement pas suivi. Les intéressés exigèrent lors des débats devant les Chambres l'introduction dans la loi d'une disposition fixant ces prix aussi bien pour l'eau-de-vie que pour les fruits à cidre. Les expériences ont bien vite démontré les conséquences de cette disposition ; les prix fixés sont devenus intenable et ont encouragé la distillation. Dans ces conditions et aussi par suite de la baisse générale des prix sur le marché mondial, une réduction s'imposait. Le premier programme financier permit une réduction de 10 % du prix d'achat par la régie de l'eau-de-vie de fruits à pépins. Le second et le troisième programme financier sont venus suspendre l'application des alinéas 2 à 6 de l'article 11 de la loi ; les limites légales pour les prix sont ainsi momentanément supprimées.

Dans les propositions présentées, il est prévu la possibilité d'échelonner les prix d'achat afin de limiter la production d'eau-de-vie et de favoriser l'utilisation des matières distillables en dehors de la distillation. C'est l'idée essentielle de la nouvelle réglementation proposée. En échange de la protection dont il jouit, le producteur sera tenu à des contre-prestations : paiement des prix de base pour les fruits à cidre, utilisation d'une partie des matières premières sans distillation, reprise d'une certaine quantité d'eau-de-vie moyennant paiement du droit.

Afin de permettre une adaptation aux circonstances la loi ne doit pas contenir une réglementation trop rigide. Elle doit seulement émettre des principes généraux qui permettent au Conseil

¹⁾ Un aperçu de ces travaux a été publié dans le rapport du CF à l'AF du 28 août 1936 complétant les messages des 18 mai et 15 juin 1936 relatifs au budget d'exploitation de la régie des alcools pour la période du 1^{er} juillet 1936 au 30 juin 1937. FF. 1936, II, 485.

fédéral de fixer chaque automne des prix suivant les conditions du moment. Il serait peut-être bon de reprendre la définition du prix «équitable» donnée en son temps par le professeur Laur.

Si la revision n'est pas réalisée au moment où l'arrêté fédéral sur le programme financier de 1938 arrivera à échéance, il sera nécessaire de prendre des mesures afin que les dispositions de l'article 11 ne rentrent pas en vigueur. Le retour au statut légal doit être évité, les prix fixés étant trop élevés et leur influence contraire au but constitutionnel.

2° Modification du régime des bouilleurs de cru.

Les expériences faites ces dernières années ont démontré la nécessité d'intervenir et d'introduire dans la loi des dispositions nouvelles qui permettront au Conseil fédéral de limiter la quantité allouée en franchise d'impôt au bouilleur de cru pour les besoins de son ménage et de son exploitation agricole. Cette modification s'impose si l'on veut vraiment arriver au but fixé par la constitution. La fixation dans le texte légal n'est peut être pas opportune. Il est préférable de donner au texte légal une certaine souplesse qui permettra d'apporter suivant les circonstances les modifications qui s'imposent. Cette limitation se justifie par les abus manifestes que l'on constate sous le régime actuel ; de plus, elle apportera une modification du système actuel d'imposition des bouilleurs de cru qui est nettement défectueux. En introduisant une limitation de la quantité d'eau-de-vie franche d'impôt, nous arrivons en somme à l'impôt sur la production : sera imposée la quantité produite qui dépasse celle allouée en franchise. D'après quelle norme établira-t-on cette limitation ? Plusieurs combinaisons sont possibles. La première consiste à fixer une quantité fixe et invariable par exploitation (ex. : en France, chaque bouilleur de cru a droit à 10 litres d'alcool pur par campagne de distillation). Ce système est très avantageux pour l'administration car il simplifie la perception de l'impôt mieux que tout autre système. Une autre possibilité consiste à fixer une quantité proportionnelle à la quantité totale d'eau-de-vie produite (soit $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$, $\frac{2}{5}$), un minimum restant exonéré de l'impôt. Une troisième solution consiste à accorder une quantité franche d'impôt en raison du nombre de personnes adultes occupées d'une façon constante dans l'exploitation agricole et en raison du nombre de têtes de gros bétail. Cette mesure qui peut paraître juste présente lors de son application pratique de gros inconvénients : elle occasionne à l'administration un travail considérable

pour obtenir des données le plus souvent inexactes et qui du reste sont soumises à des fluctuations continuelles. Ce n'est donc pas un bon système pour limiter la franchise et établir une base d'imposition. D'autre part, comme on demande une simplification des méthodes administratives, il n'est pas indiqué de charger l'administration d'une pareille tâche¹⁾.

3° Modification des dispositions concernant les commettants.

L'augmentation du nombre des commettants a démontré que la loi est insuffisante. Cette lacune a été comblée en partie par l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936. Cependant, il est nécessaire de préciser dans la loi que seul le producteur qui exploite un domaine agricole pourra être reconnu comme commettant-bouilleur de cru et bénéficier comme tel de la franchise d'impôt. L'article 19 révisé prescrira que le droit de donner des ordres de distiller pourra être retiré aux commettants-bouilleurs de cru en cas d'abus (ivrognerie) ou de contravention à la loi.

Quant aux commettants professionnels, ils devront recevoir une concession. Le refus ou le retrait de la concession est prévu lorsque les matières distillables peuvent être utilisées sans distillation, de même en cas d'abus ou de contravention à la loi sur l'alcool.

4° Modification des dispositions pénales.

Les modifications proposées constituent une aggravation des dispositions pénales actuelles. La plus importante est celle relative au rétablissement de la peine d'emprisonnement : le maximum de la peine proposé pour les délits prévus aux articles 52 et 53 est de trois ans tandis que pour ceux de l'article 54 de la loi, il est d'une année. Les dispositions relatives à la confiscation seront étendues aux installations de distillerie et aux objets qui ont servi à commettre la contravention. La loi actuelle ne prévoit aucune peine pour le recel de marchandises soustraites à l'impôt ; l'adjonction à l'art. 53 qui est proposée, viendra mettre fin à cette lacune en instituant le recel en matière d'impôt comme un délit indépendant. Une autre innovation consiste à rendre responsable du paiement des droits éludés ou compromis, de la perte fiscale ou des dommages-intérêts les auteurs, instigateurs, complices ou fauteurs.

¹⁾ En ce qui concerne la limitation de la franchise, les législations cantonales d'avant 1886 sont intéressantes. Voir pages 18 et suiv.

Grâce à cette nouvelle disposition, il sera possible d'atteindre les acheteurs d'une eau-de-vie pour laquelle l'impôt a été éludé, de même que les distillateurs à façon qui n'inscrivent pas d'une manière exacte la production des commettants et facilitent ainsi la soustraction de l'impôt.

A propos de l'aggravation des peines, il ne faut pas oublier que les peines corporelles trop sévères donneraient à la législation sur l'alcool un caractère odieux vu que l'opinion publique est généralement indulgente vis-à-vis des fraudeurs.

5° Contrôle de la fabrication d'appareils à distiller.

Comme la Confédération est obligée d'acheter les alambics, il n'est pas logique que leur fabrication reste libre et sans contrôle. Cette lacune sera comblée. D'après le projet, les fabricants d'appareils à distiller seront soumis à une autorisation et au contrôle de la régie. L'importation d'appareils sera également subordonnée à une autorisation.

6° Introduction d'un droit de gage légal.

Il s'agit d'introduire un droit de gage légal en faveur des créances de droits et d'amendes semblable à celui que prévoit l'article 120 de la loi sur les douanes pour les créances de douane. Ce droit facilite à la régie le recouvrement de ses créances et évite que l'eau-de-vie soit mise en circulation sans les charges fiscales. Le grand avantage du droit de gage légal, c'est que la régie n'a pas besoin, contrairement aux principes généraux du droit civil, de prendre possession de l'objet du gage. Elle peut simplement interdire au détenteur d'en disposer.

7° Modification des conditions de vente de la régie.

La régie est une entreprise commerciale qui doit se mettre à la disposition du public. Il est donc naturel, étant donné l'augmentation considérable des prix de vente pour les alcools de bouche, que la disposition fixant le minimum de vente à 125 kg. soit abrogée. Actuellement, pour obtenir un fût d'alcool fin de 125 kg., le client doit effectuer un versement préalable de 725 francs. Les petits commerçants n'ont pas toujours une pareille somme à disposition. En abrogeant les chiffres fixés dans la loi, la gestion de la régie sera plus souple. La même remarque peut être faite pour la vente d'alcool à prix réduit pour les préparations pharmaceutiques et les cosmétiques. Il y aurait lieu de donner au Conseil fédéral les compétences pour fixer les prix.

8° *Création d'un conseil d'administration.*

A propos de l'organisation de la régie, on a réclamé, de divers côtés¹⁾, la création d'un conseil d'administration. Il semble que cette mesure soit superflue et qu'au contraire elle alourdirait encore l'appareil administratif. De plus, ce conseil composé des représentants des milieux intéressés permettrait ainsi l'intrusion directe de la politique dans les affaires administratives. Or, chacun sait le danger que cela représente. Comme la direction de la régie peut consulter la commission de spécialistes, la commission d'experts et la commission consultative²⁾, sur les différentes questions que soulève le problème de l'alcool, la création d'un conseil d'administration ne correspond pas à une nécessité.

* * *

Nous avons terminé l'examen des principaux points sur lesquels devra porter la prochaine revision de la loi sur l'alcool. Quant à la revision de l'article constitutionnel, il semble préférable de la différer jusqu'à ce que l'on ait les résultats obtenus grâce à la revision des dispositions d'application et la réforme administrative. Toutefois si l'on envisage la suppression de la prise en livraison de l'eau-de-vie de fruits à pépins, la limitation de la culture des arbres à cidre, l'attribution de la moitié des recettes à la caisse fédérale, une revision de la constitution est nécessaire.

Il est difficile de déterminer l'attitude exacte des divers milieux intéressés ; des avis divergents sont émis dans tous ces milieux. D'une manière générale, il semble que les milieux intéressés s'opposent à la revision, mais sont par contre unanimes à déclarer que des mesures doivent être prises pour diminuer la production des eaux-de-vie et pour rétablir l'équilibre des finances de la régie.

L'Union suisse des paysans s'est prononcée (séance du 25 mai 1937, à Berne) contre la revision de la loi sur l'alcool, mais a formulé des propositions montrant comment le résultat financier du monopole de l'alcool peut être amélioré sans violer les promesses faites à l'agriculture.

L'Association des liquoristes demandent surtout une modification du régime des bouilleurs de cru qui est d'après eux et aussi d'après les abstinents, la pierre de touche de toute la législation sur l'alcool. Elle demande l'organisation d'un contrôle sérieux

¹⁾ En particulier les liquoristes. Waldsburger dans sa brochure reproduit les considérations du prof. Blumenstein sur cette question.

²⁾ Ces commissions ont été instituées dans le courant de l'année 1937.

et efficace (mise sous plombs des alambics, fixation de l'impôt au moment de la production et non lors de la vente, rachat des alambics, limitation des commettants). Pour assurer un contrôle effectif, les liquoristes demandent la suppression des offices locaux de surveillance et leur remplacement par des inspecteurs et sous-inspecteurs.

Quant aux abstinents, ils demandent que toutes les mesures prises s'inspirent de l'alinéa 2 de l'art. 32bis : «La législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie». En cas de revision constitutionnelle, ils réclameront l'abolition de la distillerie domestique. En attendant, ils appuient les revendications concernant les bouilleurs de cru présentées par l'Association des liquoristes. Pour ce qui concerne la franchise d'impôt, les abstinents ont demandé de tout temps sa limitation. Ils s'opposent également à une réduction de l'impôt sur les spécialités. Dans le but de favoriser l'écoulement du cidre et non pas dans un intérêt purement fiscal, les abstinents préconisent l'augmentation de l'impôt sur la bière.

Une attitude assez curieuse est celle des paysans de la Suisse centrale qui se sont prononcés, au cours de deux séances tenues à Lucerne et à Brunnen, en faveur d'une initiative ayant pour but l'abolition de la législation actuelle et le retour à la libre distillation des fruits comme autrefois. Etant donné l'opposition générale manifestée contre une telle mesure, il n'y a pas beaucoup de chance que cette initiative aboutisse.

Parmi les intéressés, citons encore les cantons qui appuieront certainement toutes les mesures tendant à rétablir l'équilibre financier, vu les besoins de leur trésorerie.

Par suite de l'opposition qui se manifeste, la revision est une chose encore bien incertaine et qui n'est pas prête d'être réalisée à bref délai. Dans ces conditions, il semble qu'entre temps la situation de la régie peut être tout de même améliorée par une application plus stricte de la loi inspirée des dispositions constitutionnelles. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la question capitale est celle de l'utilisation des fruits. Or, même avec la législation actuelle, il est possible de donner à ce problème une orientation nouvelle. La distillation doit devenir le dernier mode d'utilisation, car c'est la façon la moins rationnelle et la moins productive d'utiliser les fruits aussi bien pour la régie que pour l'économie nationale dans son ensemble. Pour l'écoulement de la récolte de cet automne 1937, de nouvelles mesures ont été prises dans le sens ci-dessus. Il sera intéressant de voir quelle en sera l'efficacité.

Conclusion

Nous avons essayé d'exposer, dans ce travail, les caractéristiques essentielles de l'ancien et du nouveau régime de l'alcool en Suisse. En montrant quelle était l'évolution de la législation, d'une part, et celle de la situation générale, d'autre part, nous avons souligné les différentes lacunes de la législation et nous avons pu nous rendre compte de leurs conséquences. La première législation fédérale, en excluant du monopole la distillation des fruits, a permis le développement fantastique de cette distillation et peut ainsi être regardée comme en partie responsable de la situation actuelle.

Devant les résultats financiers du nouveau régime, nous pouvons nous demander si une revision de la loi ne serait pas urgente ? Cependant, nous estimons qu'avant d'entreprendre une revision générale, il y aurait lieu d'appliquer strictement certaines dispositions légales. En effet, le Conseil fédéral a les compétences nécessaires pour prendre toutes les mesures propres à limiter la distillation, à condition de ne pas nuire à l'utilisation rationnelle des fruits. En donnant à l'utilisation des fruits et de leurs déchets une orientation nouvelle et en procédant en même temps à un redressement des méthodes administratives, nous constaterons certainement une amélioration sensible dans les résultats financiers.

A notre avis, les deux points essentiels qui méritent une attention toute particulière à cause de leurs répercussions dans le domaine fiscal, sont : 1° le prix d'achat de l'eau-de-vie de fruits à pépins, 2° l'imposition des bouilleurs de cru.

Jusqu'à présent le prix d'achat de l'eau-de-vie de fruits à pépins a pu être abaissé grâce au programme financier. Or le programme financier III arrive à échéance à fin 1938. Il y a donc lieu de trouver une nouvelle base légale qui permettra de suspendre les dispositions de l'art. 11 de la loi qui fixent les prix minimums tant pour l'eau-de-vie que pour les fruits à cidre. Si l'abaissement du prix d'achat peut être maintenu et accentué et si des mesures

en vue de restreindre la distillation sont prises sur une plus grande échelle que cela n'a été le cas jusqu'à présent, les dépenses relatives à la prise en charge par la régie de l'eau-de-vie de fruits à pépins subiront un recul appréciable.

En ce qui concerne les bouilleurs de cru, il est incontestable que non seulement le système d'imposition actuelle est défectueux, mais le privilège illimité est incompatible avec les sacrifices exigés des autres catégories de citoyens. De plus, ce système et ce privilège portent un préjudice considérable aux finances de la régie. Il est étonnant que dans un régime de monopole on maintienne un régime de distillation si peu contrôlée qui apporte des perturbations sur le marché de l'alcool, notamment par la concurrence déloyale faite aussi bien à la régie qu'au commerce régulier. La justice qui s'impose dans la répartition des charges fiscales à toutes les catégories de producteurs n'est pas assurée. La loi actuelle prévoit bien de soumettre les bouilleurs de cru à un contrôle de fabrication (concession), mais cela à partir de 1945 seulement. La modification du régime des bouilleurs de cru est à notre point de vue urgente. La limitation de la franchise a bien été décrétée pour quelques catégories de producteurs seulement, alors qu'elle devait l'être pour toutes. Le système d'imposition que nous préconisons consiste à percevoir l'impôt au moment de la production, déduction faite de la quantité allouée en franchise. Cette dernière doit être fixe, comme dans les anciennes législations cantonales ou comme actuellement en France, si l'on veut que le système d'imposition soit facilement applicable tout en étant productif. Le système qui consiste à prendre en considération les personnes occupées dans l'exploitation et le nombre de têtes de bétail pour fixer la quantité à allouer en franchise doit être abandonné parce qu'il présente trop d'inconvénients et de difficultés lors de son application pratique ; l'imposition basée sur un tel système sera toujours défectueuse.

Quant à l'introduction d'un système d'impôt basé sur des titres de mouvement (acquit-à-caution, congé, passavant ou laissez-passer), nous ne saurions y souscrire. Il suffit d'étudier les expériences faites en France, où malgré toutes les précautions prises et les formalités à remplir, la fraude sévit sur une très grande échelle. Le seul avantage de ce système serait de permettre au contribuable le paiement de l'impôt lors de la vente, c'est-à-dire lorsqu'il est encore en possession de l'argent provenant de cette dernière.

Un système d'imposition bien compris permettrait de restreindre la fraude dans une large mesure. Il réduirait l'importance de la

vente clandestine, et permettrait à la régie de reprendre le contrôle du marché.

Si une revision intervient, nous souhaitons que l'on introduise dans les nouvelles dispositions un statut particulier pour l'agriculture et un autre pour la viticulture. L'application de la législation actuelle présente beaucoup de difficultés précisément parce que les dispositions légales actuelles ne tiennent pas compte des conditions d'exploitation différentes suivant qu'il s'agit d'un domaine agricole ou viticole.

Nous espérons que la régie des alcools pourra liquider ses stocks d'eau-de-vie et d'alcool de fruits à pépins en les rectifiant et les revendant comme alcool fin, alcool industriel et alcool à brûler. De cette manière, il lui sera possible d'amortir peu à peu le déficit comptable de ces derniers exercices. Nous souhaitons, pour notre économie nationale, que les réformes administratives ou législatives puissent redonner à la régie des alcools la maîtrise du marché et que les résultats financiers seront sensiblement améliorés.

La législation sur l'alcool est extrêmement compliquée par suite des multiples problèmes que soulèvent la production et la consommation de ce produit. Les lois, les ordonnances et les nombreux arrêtés constituent un corpus de règles dont les unes viennent compléter, modifier ou abroger les autres. Il s'ensuit une évolution constante de la législation. Puisse cette évolution se faire dans la voie que nous venons d'indiquer.

Berne, été 1936 — automne 1937.

BIBLIOGRAPHIE

I. Publications officielles

- « Feuille fédérale 1884-1937 ».
- « Rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la gestion et le compte de la régie des alcools 1888-1937 ».
- « Messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le budget d'exploitation de la régie des alcools 1930-1937 ».
- « Recueil des lois principales et règlement d'exécution concernant le monopole de l'alcool », Berne 1901 (édition officielle).
- « Recueil officiel des lois fédérales, 1886-1937 ».
- « Recueil officiel des lois de certains cantons pour ce qui concerne l'imposition de l'eau-de-vie avant 1885 ».
- « Statistiques de la Suisse : Appareils à distiller et production d'eau-de-vie en Suisse »; recensement 1930 (18^e fascicule).

II. Ouvrages

- Allix, E.* — « Traité de science des finances et de législation financière », Paris 1931.
- Aumage, Roger.* — « Le régime économique de l'alcool », thèse, Paris 1936.
- Andrié, P.* — « L'alcool à l'Exposition de Genève de 1896 et les conséquences du monopole de l'alcool en Suisse au point de vue commercial », Paris 1897.
- Beck, Franz Xaver.* — « Der bäuerliche Eigengewächsbrand », Diss. Bern 1927.
- Blumenstein, E.* — « Die Grenzen einer Rückwirkung des neuen Alkoholgesetzes ». Archiv. für Schw. Abgaberecht 2. Band, Heft 1/2 Bern 1933.
- Blumenstein, E.* — « Schweizerisches Steuerrecht », Tübingen 1926, 1929.
- Burckhardt, Walter.* — « Le droit fédéral suisse, jurisprudence du CF et de l'AF en matière de droit public et de droit administratif depuis 1903 ». Traduit par Georges Bovet, Neuchâtel 1935, V^e volume.
- Chuard, E.* — « La réforme du régime des alcools en Suisse ». Bibliothèque universelle, 128^e année, mai 1923.
- Droz, Numa.* — « Le monopole de l'alcool en Suisse », Paris 1895.

- Droz, Numa.* — « Notes sur le monopole de l'alcool en Suisse ». Revue politique et parlementaire, 3^{me} année, N° 29, 1896.
- Dupuis, Charles.* — « L'alcool et l'alcoolisme ». Revue politique et parlementaire, 3^{me} année, N° 29, Paris 1896.
- Gèze, Gaston.* — « Cours élémentaire de science des finances », Paris 1931.
- Guyot, Yves.* — « La question de l'alcool », Paris 1927.
- Hauck, F.* — « Beitrag zur Entwicklungsgeschichte des schweiz. Alkoholmonopols », Diss. Bern 1899.
- Hercod, Robert.* — « La revision de notre législation fédérale sur l'alcool », Lausanne 1919.
- Jacquet, Louis.* — « L'alcool ». Etude économique générale. Paris 1912. « La fabrication des eaux-de-vie », Paris.
- Keller, Alice.* — « Das schweizerische Alkoholmonopol während des Weltkrieges », Bern 1924. Diss.
- Koopmann, Ernst.* — « Die Besteuerung des geistigen Getränke in der Schweiz und in einigen ausländischen Staaten », Diss. Bern 1928.
- Lafforgue, C.* — « Les distilleries coopératives méridionales et le problème de l'alcool ». Thèse, Toulouse 1934.
- Lombard, F.* — « La loi du monopole », Genève 1898.
- Marbeau, P.* — « Le régime des alcools d'industrie et des alcools de bouche en France », Thèse, Paris 1932.
- Maret, Alfred.* — « L'idée du monopole en Suisse », Berne 1911.
- Milliet, E. W.* — « Geistige Getränke », Reichsberg Handwörterbuch Band I.
« Rapport sommaire sur les relations entre le monopole de l'alcool et l'agriculture en Suisse », Lausanne 1898.
« Aperçu sur le monopole de l'alcool en Suisse », Bâle 1895.
« Le monopole fiscal des spiritueux distillés », Bruxelles 1898.
- Mariller, Ch.* — « Manuel du distillateur », Paris 1923.
- Musy, J. M.* — « Revision du régime des alcools en Suisse », Berne 1922.
- Monnier, Auguste.* — « L'alcool ». Etude de législation, Cernier 1903.
- Odermatt, J.* — « Guide antialcoolique », Lausanne 1936.
- Pourchet, Pierre.* — « La question de l'alcool », Paris 1927, Thèse.
- Schanz, Georg.* — « Die Steuern der Schweiz », Stuttgart 1890.
- Schnyder, Heinrich.* — « Der Ausweg aus dem Alkohol-Dilemma », Zürich 1936.
- Steiger, Jakob Viktor.* — « Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen », Diss. Bern 1923.
- Tanner, Carl.* — « Zur Revision der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung », Bern 1923.
- Töndury, Johann-Friedrich.* — « Resultate und Wirkungen der eidg. Alkoholgesetzgebung », Diss. Basel 1907.
- Vegezzi, Dr.* — « Die Chemie der gebrannten Wasser », Basel.
- Waldsburger, J.* — « Beiträge zur Sanierung unseres Alkoholmonopols », Bern 1937.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Avant-propos	5
PREMIERE PARTIE. — L'ANCIEN REGIME	9
Chapitre premier. — La situation avant la première loi . . .	9
A. Les distilleries	9
B. Les principales matières premières utilisées pour la distillation	11
C. Production	11
D. Importation et exportation	12
E. Consommation	13
F. Les différents droits et impôts	15
1. Les droits d'entrée fédéraux	15
2. Les droits d'entrée cantonaux (ohmgeld)	16
3. Les droits de fabrication et de consommation . .	18
4. Les droits de patente et autres droits de vente .	21
Chapitre II. — L'introduction du monopole	24
A. La revision constitutionnelle	24
B. L'élaboration de la loi	25
C. Mise en vigueur	27
D. La question des stocks	29
E. La distillation non soumise au monopole	30
Chapitre III. — Application et résultats de la loi fédérale sur les spiritueux du 23 décembre 1886	32
A. Organisation	32
B. La situation des distilleries d'après la nouvelle loi . .	34
1. Distilleries supprimées	34
2. Distilleries concessionnaires de lots	34
a) Cahier des charges	35
b) Attribution des lots	35
c) Durée des contrats	36
d) Campagne de distillation	36
e) Production	36
f) Matières premières	36
g) Contrôle des distilleries	37
h) Fin des opérations	37
3. Distilleries libres	38

	Pages
C. Résultats de la première législation fédérale	39
Dépenses	39
1. Achat d'alcool étranger	39
2. Achat d'alcool indigène	40
3. Achat de fûts	42
4. Frais généraux (drawbacks, etc.)	42
Recettes	44
1. Ventes de trois-six et d'alcool potable	44
2. Ventes d'alcool dénaturé	46
3. Finance de monopole	48
D. Répartition des recettes	50
Chapitre IV. — La situation de 1901 à 1932	54
A. La loi fédérale du 29 juin 1900	54
a) Limite du monopole	54
b) Production indigène	55
c) Importation et transit	55
d) Vente en régie	55
e) Exportation	56
f) Commerce privé	56
g) Surveillance et administration	56
h) Dime de l'alcool	56
i) Pénalités	56
B. L'approvisionnement des particuliers en alcool industriel	57
C. Loi fédérale sur l'interdiction de l'absinthe du 24 juin 1910	59
D. Le monopole de l'alcool pendant la guerre	61
E. Le développement de la distillerie restée libre	66
F. La tentative de revision de 1923	72
G. Les résultats financiers pour la période de 1901 à 1932	75
DEUXIEME PARTIE. — LA LEGISLATION ACTUELLE	79
Chapitre premier. — Elaboration et introduction de la loi fédérale du 21 juin 1932	79
A. Elaboration de la nouvelle législation	79
B. Principes fondamentaux et buts	82
C. Mesures transitoires et mise en vigueur	82
Chapitre II. — Application de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932	90
Section I — Champ d'application et organisation	90
Section II. — Production indigène (régime des distilleries)	94
A. Des distilleries concessionnaires	95
1. Avec obligation de livraison	95
a) Distilleries de pommes de terre, betteraves et autres matières analogues	95
b) Distilleries de fruits à pépins	97
c) Distilleries industrielles	100
d) Usines de rectification	101
e) Fabriques d'alcool	102

	Pages
2. Sans obligation de livraison	102
a) Distilleries de spécialités	102
b) Distilleries à façon	103
3. Octroi des concessions, contrôle des distilleries concessionnaires	104
B. Des distilleries domestiques	106
Section III. — Des droits et impôts prévus dans la loi sur l'alcool	108
§ 1. Généralités	108
A. Aperçu sur les règles et théories générales de l'impôt	108
B. L'imposition de l'alcool dans le système fiscal de l'Etat	111
§ 2. Les droits et impôts prévus dans la loi	113
I. Droit sur l'eau-de-vie de fruits à pépins	115
II. Impôt sur les spécialités	117
A. Assujettissement	117
1. Imposition des distillateurs concessionnaires	118
2. Imposition des bouilleurs de cru	120
3. Imposition des exploitations et des personnes dont la franchise est limitée	121
B. Rendement	122
C. Taux	122
D. Perception	123
III. Droits de monopole et de compensation	124
IV. Impôt sur les réserves	126
V. Taxes annuelles sur le commerce des boissons distillées	130
A. Commerce de gros	130
B. Commerce de détail sans droit d'expédition	131
C. Commerce de détail avec droit d'expédition	132
D. Vente par les bouilleurs de cru et les commettants qui leur sont assimilés	133
Section IV. — Des ventes par la régie	134
I. Généralités	134
II. Vente de l'alcool destiné à la boisson (alcool de bouche)	136
III. Vente du trois-six à prix réduit	139
IV. Vente de l'alcool dénaturé	142
A. Alcool à brûler	142
B. Alcool industriel	143
V. Vente de fûts	145
Section V. — Remboursement des charges fiscales	145
I. Cas spéciaux	145
II. Cas ordinaires : remboursement à l'exportation	145
Section VI. — Mesures tendant à restreindre la distillation et partant la consommation de l'eau-de-vie	147
I. Renchérissement de l'eau-de-vie	147
II. Encouragement de l'utilisation des matières distillables pour un autre but que la distillation	147
A. Utilisation des pommes de terre sans distillation	148
B. Utilisation des fruits sans distillation	149
C. Encouragement de la culture du fruit de table	151
III. Réduction du nombre des appareils à distiller	152

	Pages
Section VII. — Des recours, des contraventions et du recouvrement	153
I. Des recours	153
A. Réclamations contentieuses	153
B. Réclamations gracieuses	155
II. Des contraventions	155
A. Considérations générales sur la fraude	155
B. Les différentes sortes de contraventions d'après la loi	157
1. Violation du droit de monopole de la Confédération	157
2. Droits éludés ou compromis	156
3. Autres contraventions	158
4. Contraventions aux mesures d'ordre	158
C. Dispositions communes découlant des principes du droit pénal	158
D. Poursuite pénale	159
E. Emploi des amendes	160
F. Dommages-intérêts	161
III. Du recouvrement	161
Chapitre III. — Les résultats de la nouvelle législation	164
I. Réduction de la consommation	164
II. Ecoulement de la production indigène des matières distillables à des prix rémunérateurs	165
III. Les résultats financiers	167
Graphique des recettes des années 1933-34, 1934-35 et 1935-36	173
Graphique des dépenses des années 1933-34, 1934-35 et 1935-36	174
TROISIEME PARTIE. — LA REVISION DE LA LEGISLATION ACTUELLE	175
CONCLUSION	183
Bibliographie	187

